

Congresso Nacional
15/Out/2018

Nota Técnica Conjunta nº 4, de 2018

Considerações acerca dos vetos ao PLDO 2019, convertido na Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018.



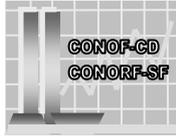
**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e
Controle – Senado Federal**

**Consultoria de Orçamento e Fiscalização
Financeira – Câmara dos Deputados**

Endereços na internet:

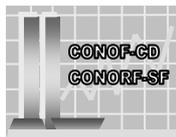
<http://www12.senado.gov.br/orcamento>

<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias>



SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	4
2.	ANÁLISE DOS VETOS.....	5
2.1.	PLANO DE REVISÃO DE RECEITAS E DESPESAS E PEC SOBRE A REGRA DE OURO (INCISOS I E II DO § 4º E § 5º DO ART. 21) .	5
2.2.	RESTRIÇÕES ÀS ADMISSÕES DE PESSOAL E CRIAÇÕES DE CARGOS (§ 2º DO ART. 101).....	7
2.3.	PRIORIDADES E METAS (ANEXO VII)	9
2.4.	ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL.....	10
2.4.1.	DOTAÇÕES PARA AS ÁREAS DA SAÚDE E DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (INCISOS I E III, E §§ 2º E 3º DO ART. 42 E ART. 43)	10
2.4.2.	INCLUSÃO DAS EMENDAS PARA OS HOSPITAIS UNIVERSITÁRIOS NO PISO DA SAÚDE (ART. 71).....	13
2.5.	CONSULTA INFORMATIZADA SOBRE AS OBRAS (ART. 138)	15
2.6.	INADIMPLÊNCIA REGISTRADA NO CAUC (§ 9º DO ART. 78 E PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 79).....	18



1. INTRODUÇÃO

O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 – PLDO 2019, sancionado pelo Poder Executivo, foi convertido na Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018 - LDO 2019. Foram opostos vetos a 22 dispositivos aprovados pelo Congresso Nacional, encaminhados por intermédio da Mensagem nº 449, de 14 de agosto de 2018.

A presente Nota Técnica tem o objetivo de analisar as razões apontadas nos vetos mais relevantes apostos pelo Chefe do Poder Executivo, bem como expor os fundamentos que justificaram a aprovação dos dispositivos vetados.

As considerações apresentadas são de inteira responsabilidade das Consultorias de Orçamentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e não refletem, necessariamente, a opinião da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, tampouco a de qualquer parlamentar ou colegiado do Congresso Nacional.



2. ANÁLISE DOS VETOS

Neste trabalho, será analisado um conjunto de dispositivos do PLDO 2019 que foram vetados, selecionados nesta oportunidade por sua relevância na gestão do orçamento e das finanças públicas. Para cada veto, serão apresentados o texto do dispositivo vetado e as respectivas razões apresentadas pelo Executivo, além das considerações das Consultorias de Orçamentos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados a respeito.

2.1. Plano de Revisão de Receitas e Despesas e PEC sobre a Regra de Ouro (incisos I e II do § 4º e § 5º do art. 21)

Dispositivos vetados

[§ 4º O plano de que trata o § 3º e as correspondentes proposições legislativas:]

I - serão encaminhados até o dia 31 de março de 2019 ou até a data de encaminhamento ao Congresso Nacional de projeto de lei de créditos referido no **caput**, prevalecendo a data que ocorrer primeiro;

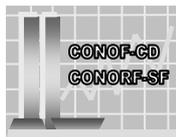
II - serão acompanhados de proposta de emenda à Constituição relativa ao inciso III do art. 167;

(...)

§ 5º A fim de possibilitar o atendimento do disposto no item 2 da alínea “b” do inciso III do § 4º, os projetos de lei relativos à revisão dos incentivos ou benefícios de natureza financeira, tributária ou creditícia a que se refere o § 3º, que devam entrar em vigor em 2019, serão enviados ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de 2018, de modo a propiciar redução da renúncia da receita no montante de pelo menos 10% (dez por cento) dos incentivos e benefícios atuais.

Razões constantes da Mensagem do veto

Os dispositivos determinam ao Chefe do Poder Executivo a obrigação de apresentar proposta de emenda constitucional e projeto de lei, fixando seu conteúdo e respectivos prazos de proposição, o que atenta contra o princípio da separação dos poderes, consignado no caput do art. 2º da Constituição. É igualmente inconstitucional que o legislador ordinário determine ao Poder Executivo, em ato infraconstitucional, que a Constituição seja alterada, procedimento esse que discrepa do previsto no art. 60. Para dar início ao procedimento de modificação da Carta Maior, deve o Poder Legislativo adotar o procedimento que consta do art. 60, I da Constituição. A LDO é um ato do Congresso Nacional, não sendo o instrumento juridicamente adequado para dar início a uma reforma constitucional.



Ao impor ao Executivo a obrigatoriedade de apresentação de emenda à Constituição e projeto de lei, o dispositivo atentou contra poder de iniciativa conferido pela Constituição ao Presidente da República, a quem compete avaliar a oportunidade e conveniência de encaminhar ou não essas proposições. Assim, os dispositivos propostos interferem na separação dos poderes, descaracterizando o sistema de freios e contrapesos idealizado pelo constituinte.

Dessa forma, impõe-se o veto dos mesmos por inconstitucionalidade, face à violação ao art. 2º; ao inciso I do art. 60; e ao § 1º do art. 61 da Constituição.

Considerações das Consultorias

A questão objeto do veto supracitado se integra a um contexto maior e mais grave que a hipótese de violação de regra constitucional alegada nas razões. Tem a ver com a preocupação congressual a respeito do desatendimento pelo Poder Executivo da “regra de ouro”, prevista no art. 167, III, da CF, na elaboração do projeto de lei orçamentária para 2019.

Essa regra, cara ao Parlamento, pressupõe o endividamento da União unicamente para realizar despesas de capital, e não gastos correntes. Como se vê, tem estreita relação com a sustentação fiscal do País, cujo descontrole atual revela a ausência de planejamento dos últimos tempos.

Como se não bastassem todas as regras estabelecidas especialmente no Capítulo relativo aos orçamentos públicos, que visa a atuação estatal planejada (arts. 165 a 169), firma o art. 174, **caput**, da CF, que o planejamento é impositivo para o Estado.

O Congresso Nacional pode iniciar o processo relativo a alterações tributárias, assim como previsto nos dispositivos vetados. Contudo, tal iniciativa parlamentar se dá de forma fragmentada e representa frequentemente visão setorial e particular, embora legítima. Dificilmente teria como se dar da forma pretendida pelos dispositivos vetados, os quais se conformam num plano, cujos contornos somente poderiam ser elaborados pelo Poder Executivo, tendo em vista a necessidade de se apresentar uma iniciativa num todo coerente. Os dispositivos vetados tiveram a pretensão de retirar o Executivo de sua apatia em relação ao enfrentamento dessa grave questão.



Diz o art. 3º da Constituição que são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos. Os congressistas que aprovaram o PLDO 2019 compreenderam que tais objetivos seriam alcançados através de um processo que se iniciasse com o pronunciamento do Executivo, como coordenador da governabilidade.

Ademais, a nossa Suprema Corte já afirmou que somente “não é dado criar nova interferência de um Poder na órbita de outro **que não deriva explícita ou implicitamente de regra ou princípio da Lei Fundamental da República**” (ADI 3.046, Relator Min. Sepúlveda Pertence¹).

Além de visar atender evidentes objetivos fundamentais da Carta Política, os comandos legislativos vetados foram elaborados em consonância explícita com o disposto no art. 165, § 2º, da CF, segundo o qual cabe à lei de diretrizes orçamentárias “orientar a elaboração da lei orçamentária” e dispor “sobre as alterações tributárias”. Os dispositivos vetados tiveram o fim justamente de dispor sobre tais alterações.

2.2. Restrições às admissões de pessoal e criações de cargos (§ 2º do art. 101)

Dispositivo vetado

§ 2º As autorizações a que se refere o inciso IV do caput ficam restritas:

I - às despesas do Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF;

II - às reposições, nos mesmos cargos, decorrentes das vacâncias nas áreas de educação, saúde, segurança pública e defesa e na carreira de diplomata ocorridas entre a publicação da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, e

¹ Ementa: A fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo é um dos contrapesos da CF à separação e independência dos Poderes: cuida-se, porém, de interferência que só a CR pode legitimar. Do relevo primacial dos “pesos e contrapesos” no paradigma de divisão dos poderes, segue-se que à norma infraconstitucional – aí incluída, em relação à federal, a constituição dos Estados-membros –, não é dado criar novas interferências de um Poder na órbita de outro que não derive explícita ou implicitamente de regra ou princípio da Lei Fundamental da República. O poder de fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo é outorgado aos órgãos coletivos de cada câmara do Congresso Nacional, no plano federal, e da Assembleia Legislativa, no dos Estados; nunca, aos seus membros individualmente, salvo, é claro, quando atuem em representação (ou apresentação) de sua Casa ou comissão. [ADI 3.046, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 15-4-2004, DJ de 28-5-2004.].



o dia 31 de dezembro de 2018, deduzidos os provimentos ocorridos no mesmo período;

III - aos cargos e funções já criados por lei nas instituições federais de ensino criadas nos últimos 5 (cinco) anos e às admissões necessárias para o seu funcionamento;

IV - às admissões decorrentes de concurso público com prazo improrrogável vincendo em 2019 cujo edital de abertura tenha sido publicado até 30 de junho de 2018, limitadas ao número de vagas previstas no respectivo edital e não providas; e

V - às admissões para a Agência Nacional de Águas necessárias ao exercício das competências de que trata a Medida Provisória nº 844, de 10 de julho de 2018.

Razões constantes da Mensagem do veto

A autorização de recursos específicos na LDO para a realização das despesas elencadas eleva rigidez orçamentária e pode prejudicar a eficiência alocativa dos recursos, de modo contrário ao interesse público.

Considerações das Consultorias

O § 2º do art. 101 do Autógrafo do PLDO 2019 trazia uma série de restrições acerca das autorizações para admissões de pessoal e para criações de cargos no exercício de 2019. Assim, somente estariam autorizadas as admissões e as criações de cargos que se encaixassem em alguma das hipóteses elencadas em seus incisos.

Tais hipóteses, é importante ressaltar, eram mais restritivas do que as constantes na proposta encaminhada pelo Poder Executivo (§ 1º do art. 90)². A fragilidade das contas públicas foi fator determinante para essa tomada de decisão do Congresso Nacional, que assim atuou em prol da responsabilidade fiscal.

² Art. 90. (...)

§ 1º As admissões de que trata o caput ficam restritas:

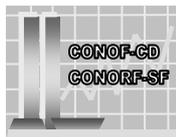
I - às despesas do Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF;

II - à substituição de pessoal terceirizado;

III - aos militares das Forças Armadas;

IV - à quantidade das vacâncias ocorridas entre a publicação da Emenda Constitucional nº 95, de 15 e dezembro de 2016, e o dia 31 de dezembro de 2018, deduzidos os provimentos ocorridos no mesmo período, ainda que a vacância tenha se dado em cargo diverso do que será provido; e

V - aos cargos e funções comissionados.



O veto integral ao § 2º do art. 101, no entanto, removeu as restrições qualitativas ao aumento da despesa com essa finalidade. Em razão disso, ficaram autorizadas quaisquer admissões e criações de cargos previstos no anexo específico da Lei Orçamentária para 2019, conforme disposto no inciso IV do **caput** do art. 101³.

De fato, verifica-se que o PLOA 2019 contém tais autorizações em seu Anexo V, as quais totalizam despesas, em termos anualizados, da ordem de R\$ 4,04 bilhões. Estima-se que apenas uma reduzida parcela desse montante seria autorizada caso o dispositivo não houvesse sido vetado, ou caso esse veto seja rejeitado pelo Congresso Nacional.

2.3. Prioridades e Metas (Anexo VII)

Dispositivos vetados

Todas as ações incluídas pelo Congresso Nacional no Anexo VII do PLDO 2019.

Razões constantes da Mensagem do veto

A ampliação realizada no rol das prioridades da Administração Pública Federal para o exercício de 2019 dispersa os esforços do Governo para melhorar a execução, o monitoramento e o controle de suas prioridades já elencadas afetando, inclusive, o contexto fiscal que o País enfrenta.

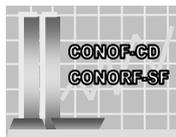
Considerações das Consultorias

O Anexo de Prioridades e Metas tem passado por diferentes configurações desde sua previsão na LDO, desde edições nas quais se inseriu uma ampla listagem de programas e ações até outras nas quais o Executivo o vetou integralmente.

³ Art. 101. Para atendimento ao disposto no inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição, observado o inciso I do referido parágrafo, bem como as condições estabelecidas no art. 98 desta Lei, ficam autorizados:

(...)

IV - a criação de cargos e funções e os provimentos de civis ou militares, **até o montante das quantidades e dos limites orçamentários constantes de anexo específico da Lei Orçamentária de 2019**, cujos valores deverão constar de programação orçamentária específica e ser compatíveis com os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, não abrangidos nos incisos anteriores.



Nos últimos anos, tem sido praxe segmentar a listagem de prioridades em duas seções: uma, relativa a ações de execução obrigatória decorrentes de emendas de bancadas estaduais; outra, composta por “demais ações prioritárias”. No entanto, na LDO 2019, a disciplina a respeito das emendas de bancada constou apenas do texto da lei, de modo que o Anexo trouxe apenas o que se chamou outrora de “demais ações prioritárias”.

O Executivo apresentou o PLDO 2019 com 23 ações prioritárias, às quais se somaram outras 112, por meio do emendamento promovido na Comissão Mista de Orçamento. No entanto, o Presidente da República vetou todos os acréscimos propostos pelos parlamentares, mantendo na lei publicada apenas as ações propostas originalmente. Contrastada com o Anexo proposto, a lei publicada apenas admitiu acréscimos numéricos às metas de três prioridades.

A inserção de uma ação no rol de prioridades não a torna imune a eventos como contingenciamento ou cancelamento de dotações. Portanto, uma ação prioritária não fica sujeita à obrigatoriedade de execução. Não obstante, o Tribunal de Contas da União, em pareceres prévios a Contas de Governo, tem sustentado a necessidade de o Executivo demonstrar que seus esforços de execução em favor das ações prioritárias superaram a média relativa às “não prioridades”, sob pena de imposição de ressalva às contas.

Embora o contexto fiscal enfrentado pelo País seja grave, o que, em tese, favoreceria a indicação de menor número de prioridades para o exercício de 2019, o veto integral às propostas apresentadas pelos congressistas demonstra indesejável concentração do poder decisório sobre essa questão no próprio Executivo.

2.4. Orçamento da Seguridade Social

2.4.1. Dotações para as áreas da Saúde e da Assistência Social (incisos I e III, e §§ 2º e 3º do art. 42 e art. 43)

Dispositivos vetados

Art. 42. ...

I - em relação às ações e serviços públicos de saúde de que trata o § 2º do art. 198 da Constituição, garantir a aplicação equivalente, no mínimo, ao montante apurado na forma do inciso II do art. 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para aplicação em 2019, acrescido da taxa de crescimento populacional estimada pelo IBGE para 2018;

...

III - ampliar as dotações obrigatórias do Ministério da Saúde para custeio do piso de atenção básica em saúde e da atenção à saúde da população para procedimentos em média e alta complexidade em pelo menos 5% (cinco por cento) do montante empenhado nas respectivas programações em 2018.

...

§ 2º Atendidas as exigências previstas em ato próprio do Ministério da Saúde, pedidos de habilitação ou credenciamento para custeio obrigatório de unidades do Sistema Único de Saúde deverão ser apreciados no prazo de 120 (cento e vinte) dias, cabendo ao órgão adotar as medidas cabíveis para prover os recursos orçamentários e financeiros necessários.

§ 3º As programações decorrentes de emendas de bancada estadual com obrigatoriedade de execução de que trata o art. 68 serão executadas em acréscimo ao montante apurado na forma do inciso I deste artigo, quando incidirem em despesas classificadas como ações e serviços públicos de saúde.

...

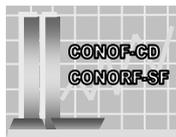
Art. 43. O Projeto de Lei Orçamentária de 2019 e a respectiva Lei destinarão recursos para as ações discricionárias do Fundo Nacional de Assistência Social em montante, no mínimo, igual ao empenhado em 2016, corrigido na forma do inciso II do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Razões constantes da Mensagem do veto

Os referidos dispositivos restringem a discricionariedade alocativa do Poder Executivo na implementação das políticas públicas, provocam aumento do montante de despesas primárias com execução obrigatória e elevam, ainda mais, a alta rigidez do orçamento, dificultando não apenas o cumprimento da meta fiscal, como também do teto de gastos, estabelecido pela EC 95, e da Regra de Ouro, constante do inciso III, do art. 167 da Constituição.

Alerta-se para o fato de que o não cumprimento dessas regras, ou mesmo a mera existência de risco de não cumprimento, poderia provocar insegurança jurídica e impactos econômicos adversos para o país, tais como elevação de taxas de juros, inibição de investimentos externos e elevação do endividamento.

Por fim, a aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde estará assegurada no orçamento de 2019, nos termos do estabelecido pelo art. 110 do ADCT. Não obstante, a fixação de parâmetros de reajustamento diversos dos constitucionalmente previstos geraria engessamento dos recursos da saúde e dificultaria seu eventual remanejamento entre ações de atenção básica e de procedimentos de alta complexidade.



Considerações das Consultorias

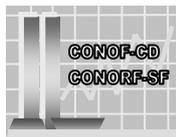
O inciso I do art. 42 do autógrafo do PLDO 2019 visava garantir que o montante a ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) em 2019 atendesse o disposto na EC nº 95, de 2016, e mantivesse o atendimento **per capita** proporcionado pela União em 2018. Por isso, previa as despesas com ASPS fossem majoradas também pelo crescimento populacional estimado para 2018.

A capacidade de prestação de serviços de saúde é diretamente afetada pelo crescimento da população. Para 2018, tal crescimento alcançou 0,8%, o que teria significado majoração inferior a R\$ 1 bilhão de reais. Desse montante, R\$ 390 milhões já são oriundos de recursos vinculados à participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (Lei nº 12.858/2013), que já são aplicados em acréscimo ao mínimo constitucional. Dessa forma, a ampliação a ser implementada seria da ordem de R\$ 560 milhões.

Por sua vez, o art. 42, III, determinava a ampliação de 5% das dotações obrigatórias do Ministério da Saúde destinadas ao custeio do piso de atenção básica em saúde e da atenção à saúde da população para procedimentos em média e alta complexidade em relação ao empenhado nas respectivas programações de 2018. Por se tratar de dotação classificada como despesa obrigatória, o montante empenhado é tradicionalmente próximo ao valor autorizado, que, para 2018, encontra-se em R\$ 64 bilhões e, no PLOA 2019, em R\$ 67 bilhões.

-A aplicação de correção de 5% sobre as dotações de 2018 representaria prever uma alocação de R\$ 67,5 bilhões para 2019. Portanto, apesar do veto à LDO, o aumento constante do PLOA 2019 já alcança 4,25% em relação ao autorizado para 2018 e a ampliação prevista para ASPS pela taxa de crescimento populacional (inciso I do art. 42, também vetado) seria suficiente para atender ambos os dispositivos e chegar a 5% de ampliação das despesas correntes obrigatórias.

O § 2º do art. 42, por seu turno, pretendia fixar um prazo razoável para análise de pedidos de habilitação ou credenciamento por unidades de saúde junto ao Ministério da Saúde. Uma vez deferidos tais pedidos, as unidades de saúde passariam a integrar o custeio repassado pelo MS. O § 2º do art. 42 da LDO almejava, uma vez atendidas as exigências previstas em ato próprio daquele órgão,



fixar prazo máximo para análise de tais pedidos e determinar que as instâncias cabíveis providenciassem os recursos necessários.

Quanto ao § 3º do art. 42, a intenção foi de ampliar a execução de dotações classificadas como ASPS, de forma semelhante ao que é implementado por meio da Lei nº 12.858/2013 - que vinculou à saúde recursos afetos à participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural -, quando derivadas de emendas coletivas de execução obrigatória. Ressalte-se que o disposto no § 2º do art. 198 da CF e no art. 110 do ADCT refere-se a montante “mínimo” de aplicação, não havendo qualquer óbice à alocação e execução em montante superior.

O art. 43 procurava garantir recursos mínimos para as ações discricionárias do Fundo Nacional de Assistência Social, especialmente para os serviços e programas do Sistema Único de Assistência Social. Tais ações em conjunto vêm apresentando redução ano após ano. Os valores liquidados em 2016 foram da ordem de R\$ 2.583,6 milhões, em contraposição aos R\$ 2.221,2 milhões em 2017 e ao autorizado de R\$ 2.081,2 milhões em 2018. O PLOA 2019 apresenta cenário ainda mais restritivo, ao prever o montante de R\$ 1.658,9 milhões.

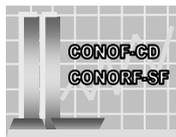
2.4.2. Inclusão das emendas para os hospitais universitários no piso da saúde (art. 71)

Dispositivo vetado

Art. 71. As emendas alocadas nos hospitais universitários vinculados às universidades federais compõem o piso de que trata o § 9º do art. 166 da Constituição Federal como ações e serviços públicos de saúde.

Razões constantes da Mensagem do veto

Os hospitais universitários federais, vinculados às universidades federais, são unidades orçamentárias que compõem o órgão Ministério da Educação. A Lei Complementar nº 141, que regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde, determina, no art. 12 que "os recursos da União serão repassados ao Fundo Nacional de Saúde e às demais unidades orçamentárias que compõem o órgão Ministério da Saúde, para ser aplicados em ações e serviços públicos de saúde.



As programações que devem compor o rol de ações e ser contabilizadas no cálculo devem estar intimamente relacionadas à área de saúde, além de constarem necessariamente de unidades orçamentárias que compõem o Ministério da Saúde, o que não ocorreria a partir da aplicação do dispositivo em análise, pois as universidades federais são unidades pertencentes ao Ministério da Educação. Assim, as despesas tratadas no dispositivo, por não constarem do orçamento do Ministério da Saúde, não atendem aos pré-requisitos necessários para serem classificadas como ações e serviços públicos de saúde, afrontando a Lei Complementar, impondo-se o veto.

Considerações das Consultorias

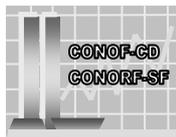
Desde o chamado Orçamento Impositivo (Emenda Constitucional nº 86, de 2015), as emendas individuais apresentadas pelos parlamentares têm caráter cogente, devendo pelo menos 50% do valor total compor o mínimo de aplicação em saúde de que trata o § 2º do art. 198 da Constituição.

Nesse contexto, a intenção do dispositivo era permitir que emendas parlamentares que aloquem recursos a hospitais universitários federais fossem computadas no piso da saúde, afrontando, em princípio, as normas de apuração do piso (Lei Complementar nº 141, de 2012, e § 9º do art. 166 da Constituição).

Nos termos da LC nº 141, de 2012, compõem o piso constitucional da saúde apenas as dotações consignadas às unidades orçamentárias que compõem o órgão Ministério da Saúde. Os hospitais universitários federais são unidades orçamentárias vinculadas ao MEC, portanto fora da alçada daquela outra pasta. Isso dificultaria, por ocasião da elaboração do orçamento, a inclusão de dotações com a finalidade específica de atender unidades orçamentárias de outro órgão.

Uma vez que o dispositivo constitucional (art. 166, § 9º) se refere tão somente ao piso constitucional da saúde, sem fazer qualquer menção a outras despesas como as inerentes aos hospitais universitários vinculados às universidades federais, não caberia à LDO dispor de forma contrária.

Cabe lembrar que, antes mesmo da LC nº 141, de 2012, quando da apreciação da LDO 2006, o Congresso Nacional autorizou o cômputo de despesas com tais unidades como ações e serviços públicos de saúde. Porém, o dispositivo (§ 3º do art. 58 da Lei nº 11.178, de 2005) foi vetado pelo Presidente da República justamente por entender que implicava “classificação de despesas preexistentes da



educação como ações e serviços públicos de saúde e, assim, reduzia a disponibilidade de recursos para o Ministério da Saúde”.

Por fim, é importante mencionar que recente decisão do Tribunal de Contas da União (TCU) reforça a impossibilidade de destinar recursos do Ministério da Saúde para hospitais vinculados às universidades federais. Por meio do Acórdão nº 31/2017 – Plenário, o TCU entendeu não ser possível a contabilização, para fins de cumprimento do valor mínimo a ser destinado à área saúde, dos recursos consignados no orçamento do Ministério da Saúde para serem transferidos no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF) às unidades orçamentárias dos hospitais universitários federais.

2.5. Consulta informatizada sobre as obras (art. 138)

Dispositivos vetados

Art. 138. A União manterá painel informatizado para consulta de todas as obras de engenharia e serviços a elas associados custeados com seus recursos orçamentários, incluídos todos os orçamentos de que trata o art. 165, § 5º, da Constituição.

§ 1º O painel informatizado referido no caput será georreferenciado e conterá, no mínimo, as seguintes informações da obra:

- I - número de identificação e coordenadas geográficas da obra;
- II - objeto com a descrição e as características de cada obra ou serviço;
- III - valor estimado da obra ou do serviço, apurado com base nos orçamentos constantes do respectivo projeto básico e referidos a sua data-base;
- IV - data de início e data de término da execução da obra ou serviço, atualizadas sempre que ocorrerem modificações contratuais;
- V - programa de trabalho correspondente à alocação orçamentária de recursos federais para custear a obra ou o serviço, a cada exercício;
- VI - identificação das anotações de responsabilidade técnica de cada projeto, orçamento, execução e fiscalização da obra ou serviço, contemplando todo o histórico de responsabilidade técnica ao longo do empreendimento;
- VII - informações referentes à execução física e financeira; e
- VIII - campos destinados a informar data da última atualização.

§ 2º O número de identificação da obra a que se refere o § 1º será composto de duas partes, denominadas raiz e respectiva extensão, sendo a raiz destinada a identificar a obra ou empreendimento em sua integralidade e a extensão para



individualizar o trecho, subtítulo, lote ou serviço a ela associada que tenha sido objeto de licitação distinta.

§ 3º A consulta de que trata o caput terá acesso público disponibilizado em sítio eletrônico.

§ 4º Os órgãos e as entidades que possuam sistemas próprios de gestão de obras realizarão a transferência eletrônica de dados para o painel informatizado a que se refere o caput.

Razões constantes da Mensagem do veto

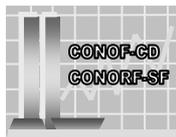
Ao exigir a manutenção de painel com informações de obras e serviços de engenharia custeadas por recursos de todos os orçamentos de que trata o artigo 165, § 5º, da Constituição, o dispositivo vetado engloba o Orçamento de Investimento das empresas estatais federais não dependentes. Desse modo, a divulgação das informações previstas no dispositivo poderia comprometer o sigilo de investimentos e expor a estratégia de negócios das empresas estatais, produziria vantagens competitivas às empresas privadas e prejudicaria a eficiência econômica das estatais. No tocante aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, o dispositivo estabelece esforços redundantes de organização de informações para monitoramento dos projetos. O art. 131, § 1º, inciso I, alínea 'k' do projeto estabelece a obrigatoriedade de divulgação de relatório semestral, com metas, resultados e estágio de todas as ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. Ademais, desde abril de 2018, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão mantém painel de obras com dados relacionados ao PAC, assim como informações sobre as transferências voluntárias operacionalizadas pelo Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV.

Por fim, tendo em vista que se tratam de projetos com duração superior a um exercício financeiro, entende-se que não é adequada sua criação em legislação de caráter temporário, como a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Considerações das Consultorias

O dispositivo vetado determina à União a manutenção de painel informatizado para consulta de todas as obras de engenharia e serviços a elas associados custeados com recursos orçamentários, considerando os orçamentos de que trata o art. 165, § 5º, da Constituição (Orçamento Fiscal, Orçamento da Seguridade Social e Orçamento de Investimento das Estatais).

Por diversas vezes, o Congresso Nacional incluiu dispositivos similares em PLDOs anteriores, os quais foram sistematicamente vetados. Dispositivo nesse



sentido constou da LDO 2018 (art. 138-A⁴), após intensa atuação do Parlamento. No entanto, dadas as dificuldades técnicas apresentadas pelo Executivo, a consulta ficou restrita às obras do PAC, e com informações bastante limitadas.

O Congresso Nacional entendeu razoável insistir na implantação de um sistema mais completo, por meio do dispositivo vetado. O art. 138 dos Autógrafos do PLDO 2019 é, portanto, uma evolução do art. 138-A da LDO 2018.

Quanto a eventual prejuízo comercial causado às estatais pela disponibilização da consulta, constata-se que as informações requeridas, arroladas nos incisos do art. 138-A, são de natureza essencialmente pública e não devem ser subtraídas do amplo conhecimento da sociedade e dos órgãos de controle.

Mesmo na hipótese de que alguma informação a ser divulgada se revista de algum grau de sigilo, não deveria subsistir dúvidas quanto à preponderância do interesse público, materializado na ampla transparência e divulgação do conjunto de informações relativas a obras públicas.

⁴ Art. 138-A. A União disponibilizará, até o final do exercício de 2018, painel informatizado para consulta das informações mínimas das obras de engenharia e dos serviços a elas associados, custeados com recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social previstos na Lei Orçamentária de 2018, relativamente às programações classificadas com o indicador de resultado primário 3 (RP 3), que deverá contemplar os dados relativos a:

- I - órgão ou entidade da União repassador dos recursos;
- II - tomador dos recursos;
- III - objeto com a descrição e as características de cada obra ou serviço;
- IV - valores pactuado e desembolsado;
- V - situação da obra ou do serviço de engenharia; e
- VI - informações referentes à execução física e financeira.

§ 1º A consulta de que trata o caput terá acesso público disponibilizado em sítio eletrônico.

§ 2º (VETADO).

§ 3º Os órgãos e as entidades que possuam sistemas próprios de gestão de obras realizarão a transferência eletrônica de dados para o painel informatizado a que se refere o caput.

§ 4º (VETADO).



2.6. Inadimplência registrada no CAUC (§ 9º do art. 78 e parágrafo único do art. 79)

Dispositivo vetado

Art. 78. ...

...

§ 9º A inadimplência identificada no Serviço Auxiliar de Informação para Transferências Voluntárias - CAUC de municípios não impede a assinatura de convênios e instrumentos congêneres por esses entes, vedado o repasse da primeira parcela ou parcela única dos respectivos recursos financeiros enquanto a pendência não for resolvida.

Art. 79. ...

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput deste artigo aos casos tratados no § 9º do art. 78, após a resolução da inadimplência.

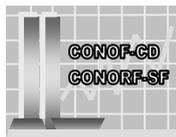
Razões constantes da Mensagem do veto

O referido projeto de lei vai de encontro às exigências necessárias para a realização das transferências voluntárias, abrindo a possibilidade para que os municípios celebrem convênios e contratos de repasse, mesmo estando inadimplentes nos requisitos verificados pelo Serviço Auxiliar de Informação para Transferências Voluntárias - CAUC, condicionando a liberação dos recursos financeiros à resolução das pendências. Adicionalmente, a proposta apresentada levaria a um aumento da assinatura destes instrumentos, com aumento nas inscrições de restos a pagar, sem a garantia que haverá uma reversão célere nas inadimplências, o que vai de encontro ao esforço que o governo tem feito para reduzir o estoque de restos a pagar. Com o veto do dispositivo, impõe-se o veto, por arrastamento, do parágrafo único do artigo 79.

Considerações das Consultorias

A redação reiterada das LDOs tem firmado o entendimento de que a entrega de recursos financeiros pela União em favor dos entes subnacionais, a título de transferência voluntária, é caracterizado no momento da assinatura do convênio ou do contrato de repasse, não se confundindo com a operação financeira em si. Com isso, o exame das condições de habilitação para recebimento dos recursos – a exemplo da inadimplência no CAUC – ocorreria à época da assinatura do termo, sem nova verificação quando da transferência bancária.

Invertendo essa lógica, o § 9º do art. 78 buscava acrescentar regra ainda mais flexível em favor dos municípios, de forma que a assinatura pudesse se



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

formalizar a despeito da verificação de inadimplência nesse momento. Haveria, assim, uma “cláusula suspensiva” para a efetivação da operação bancária, que aguardaria a resolução da pendência.

Se, por um lado, os municípios contariam com maior segurança quanto ao recebimento das transferências voluntárias, por outro a União correria risco de manter volume indesejável de recursos represados, por sua vinculação com acordos já assinados, mas sem condições de continuidade.

De acordo:

ANA CLÁUDIA CASTRO SILVA BORGES⁵
*Consultora-Geral de Orçamentos, Fiscalização
e Controle – Conorf/SF*

RICARDO ALBERTO VOLPE⁶
*Diretor da Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira – Conof/CD*

⁵ Consultores designados: Vinícius Leopoldino do Amaral e José de Ribamar Pereira da Silva.

⁶ Consultores designados: Graciano Rocha Mendes e Mário Luis Gurgel de Souza.