



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Nota Técnica Conjunta

05/2012

SUBSÍDIOS À APRECIAÇÃO DOS VETOS PRESIDENCIAIS AO PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2013 – PLDO 2013

(Convertido na Lei nº 12.708, de 17/08/2012)

Brasília, 27 de agosto de 2012

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO	1
II. ANÁLISE DA MATÉRIA - DISPOSITIVOS VETADOS	2
1. § 3º do art. 2º (compatibilidade das políticas fiscal, monetária, cambial e creditícia)	2
2. Incisos II e III do caput e § 4º do art. 5º (conceitos de projeto e atividade).....	3
3. §§ 9º e 10 do art. 5º e alínea “t” do inciso I do § 1º do art. 112 (plano orçamentário - PO)	4
4. § 2º do art. 12 e incisos XXXV e XXXVI do Anexo III (fomento às exportações).....	6
5. § 6º do art. 35 (créditos para aplicação mínima em ações de saúde)	7
6. § 8º do art. 35 (reajuste dos benefícios previdenciários)	8
7. § 7º do art. 88 (financiamentos pelas AFOFs)	8
8. Inciso III do § 6º do art. 90 (inadequação de proposições que indexem despesa pública).....	9
9. § 10 do art. 90 (alterações de planos e programas nacionais, regionais e setoriais)	9
10. § 11 do art. 90 (definição de transferência obrigatória)	10
11. §§ 2º, 3º, 4º, 7º e 9º do art. 91 (conceituação de gasto tributário)	11
12. § 9º do art. 102 (cadastro de obras com valor acima de R\$20 milhões).....	12
13. § 12 do art. 102 (registro de compra de medicamentos e produtos de saúde pelas secretarias estaduais de saúde).....	13
14. Art. 103; incisos VIII, IX e X do caput e parágrafo único do art. 104; e arts. 105, 107 e o caput do art. 109 (transparência da atuação do setor público)	13
15. Alínea “s” do inciso I do § 1º do art. 112 (divulgação dos devedores constantes do CADIN).....	17
16. Arts. 128, 129 e 130 (processamento do empenho da despesa)	18
17. Inciso XXXIV do Anexo III (avaliação dos ativos contingentes)	20
18. Inciso VII do art. 131 e Anexo VII - Prioridades e Metas (Prioridades e metas físicas)	21
19. Parágrafo único do art. 4º (relação das ações do PAC e do PBSM)	22
20. § 3º do art. 65 (observância da Lei nº 8.666, de 1993, por entidades privadas que aplicam recursos públicos).....	22
21. § 10 do art. 76 (proposição específica para alterar item do anexo de gasto com pessoal)	23
22. §§ 16 e 17 do art. 38 (classificação dos créditos adicionais)	24
23. Alínea “v” do inciso I do § 1º do art. 112 (publicidade das dívidas estaduais refinanciadas)	24
24. §§ 2º e 3º do art. 58 (fixação de limites mínimos para a execução da despesa)	25
25. §§ 1º e 2º do art. 109 e arts. 110 e 111 (transparência nos gastos com pessoal, incluindo estatais)	26
III. CONCLUSÃO	28



I. INTRODUÇÃO

A Presidente da República, conforme Mensagem Presidencial nº 371, de 17/08/2012, decidiu vetar 92 dispositivos (artigos, parágrafos, incisos) e 221 programações que constituem o Anexo de Prioridades e Metas do PLDO 2013 aprovado pelo Congresso Nacional. A contrariedade ao PLDO 2013 foi condensada em 25 vetos.

A Mensagem Presidencial não define, ponto a ponto, se o veto se sustenta na “contrariedade ao interesse público” ou na “inconstitucionalidade”. As razões para cada voto também não permitem compreensão mais aprofundada sobre a efetiva motivação para a objeção presidencial, o que dificulta a análise técnica. Ademais, os vetos desconsideram o abrangente acordo para votação do PLDO 2013, do qual as Lideranças do Governo no Congresso participaram.

Destacam-se, entre os dispositivos mais importantes vetados: prioridades para a elaboração do orçamento – Anexo de Prioridades e Metas (art. 4º); garantia de recursos para a Lei Kandir (§ 2º do art. 12) e para o aumento real das aposentadorias e pensões da previdência geral (§ 8º do art. 35); disposições sobre a transparência na execução das despesas e na arrecadação da receita (arts. 103 a 105, 107, 109, 111 e 112); divulgação das ações do PAC e do Plano Brasil sem Miséria (parágrafo único do art. 4º).

Esta Nota¹ tem por objetivo subsidiar a apreciação dos referidos vetos. Para tanto, nela se analisam, do ponto de vista técnico e legal, a finalidade e os fundamentos dos dispositivos incluídos pelo Congresso Nacional. Os referidos vetos foram publicados no Diário Oficial da União - DOU de 17/08/2012, juntamente com a parte legislativa transformada em Lei.

¹ As considerações apresentadas são de inteira responsabilidade das Consultorias de Orçamentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

II. ANÁLISE DA MATÉRIA - DISPOSITIVOS VETADOS

Cabe destacar que a Constituição Federal (§ 1º do art. 66) estabelece que o veto deve ser sempre motivado para que se saiba as razões que levaram à discordância presidencial (inconstitucionalidade ou contrariedade ao interesse público), motivos que serão comunicados ao Presidente do Senado Federal dentro de quarenta e oito horas. Contudo, as justificativas apresentadas foram expressas de modo sucinto e, em diversos casos, agregadas, e até sem motivação específica, em dissonância com a norma constitucional.

Embora 92 dispositivos tenham sido vetados, além das 221 ações do Anexo VII, apenas 25 breves razões foram apresentadas, o que não permite compreender completamente a ofensa ao interesse público ou a inconstitucionalidade, alegados para oposição dos vetos.

A análise de cada dispositivo vetado, com breve síntese do tema a que se refere, será subdividida em três partes: i) texto dos dispositivos vetados, conforme agrupamento publicado no DOU pelo Poder Executivo; ii) as razões presidenciais para o veto; e iii) a análise das Consultorias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

1. § 3º do art. 2º (compatibilidade das políticas fiscal, monetária, cambial e creditícia)

§ 3º A política fiscal, conforme Anexos IV e VI desta Lei, compatibilizada com as políticas monetária, cambial e creditícia, atuará de forma a manter a estabilidade econômica e o crescimento sustentado, permitindo a continuidade da trajetória de queda da dívida pública líquida e a prevenção de riscos fiscais.

- **Razões dos vetos**

A manutenção do parágrafo implicaria a obrigatoriedade de o Governo Federal atingir expressivo resultado nominal no exercício de 2013 para a redução da dívida pública líquida. A estratégia adotada pela União de geração de superávits primários e de melhoria da qualidade do gasto público tem se mostrado bem-sucedida no processo de consolidação fiscal nacional.

- **Análise das Consultorias**

O § 3º vetado simplesmente explicita, no texto da Lei, diretriz de política econômica que constava do próprio Anexo IV do PLDO enviado pelo Executivo, o qual estabelece um conjunto de parâmetros e premissas que embasam o cálculo dos resultados fiscais pretendidos. O argumento de que seria necessário expressivo resultado nominal não condiz com as hipóteses adotadas no Anexo pelo próprio governo que, entre outros, estima que com déficit nominal de 0,78% do PIB seria

possível reduzir a relação Dívida/PIB a 32,5% (estima-se hoje que encerrará 2012 em 35,3%).

Se as hipóteses adotadas no Anexo não são exequíveis, deveriam ser corrigidas, o que daria maior transparência à gestão fiscal. De qualquer modo, a relação Dívida Líquida/PIB tem sido reduzida nos últimos anos, a despeito da ocorrência de déficits nominais.

2. Incisos II e III do caput e § 4º do art. 5º (conceitos de projeto e atividade)

II - atividade, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo, mesmo que caracterizada por meio de transferências a outros entes;

III - projeto, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo, mesmo que caracterizada por meio de transferências a outros entes;

...

§ 4º A ação orçamentária, entendida como atividade, projeto ou operação especial, deve identificar a função e a subfunção às quais se vincula, referir-se a um único produto e permitir a verificação do cumprimento de limites legais e constitucionais.

- **Razões dos vetos**

A nova redação dada aos conceitos de atividade e de projeto modifica, mediante lei temporária, as definições permanentes atualmente utilizadas por todos os entes da Federação, estabelecidas pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministro de Estado do Orçamento e Gestão. Ainda, ao permitir que as transferências sejam tratadas como atividades ou projetos, causa-se distorção na verificação dos resultados das ações de governo, na contabilização da produção pública e na apuração do patrimônio público federal.

- **Análise das Consultorias**

O ajuste promovido pelo Congresso Nacional nos incisos II e III do caput do art. 5º pretendeu aperfeiçoar os conceitos de atividade e projeto, de modo a afirmar que a aplicação de recursos federais, ainda que por meio de parcerias com outros entes da federação ou com entidades privadas, corresponde necessariamente à manutenção da ação de governo ou sua expansão e aperfeiçoamento.

São raras as situações em que a despesa da União não representa manutenção da ação governamental ou sua expansão e aperfeiçoamento e, por isso, a classificação do gasto como operação especial deve ser residual. É o caso do

pagamento de aposentados e pensionistas e do serviço da dívida, que representam gastos que não correspondem a insumos utilizados na produção de bens e serviços.

A possibilidade de a execução ser direta ou indireta permite que, no âmbito de uma mesma ação orçamentária (projetos e atividades), a despesa possa ser realizada por órgão e entidades da União ou a partir de transferências a entidades públicas ou privadas, nos termos do art. 10 do Decreto-Lei nº 200, de 1967. Essa, aliás, é a prática que geralmente tem sido adotada, bastando que se utilize a modalidade de aplicação para distinguir a aplicação direta da indireta, ou para excluir operações internas quando da consolidação das contas nacionais.

O aperfeiçoamento das classificações das ações orçamentárias requer muito mais que se defina o que representa um “projeto”. A definição deveria considerar a materialidade, prazo de execução e possibilidade de expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental, permitindo-se que a execução seja feita pela União ou por outros entes públicos ou privados. Definido “projeto”, as demais aplicações de recursos deveriam ser classificadas como “atividade”.

A ideia de “operação especial”, como sendo uma despesa que não contribui para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo, sempre despertará alguma polêmica. De fato, mesmo o pagamento de inativos e pensionistas da União pode ser considerado como gastos associados ao insumo “pessoal ativo” utilizado no passado. Então, de alguma forma, está associado com a ação governamental produzida no passado. Os encargos da dívida certamente compõe o custo dos bens e serviços produzidos no passado e, por isso, devem ser considerados como gastos necessários à manutenção da ação governamental, sua expansão ou aperfeiçoamento.

Considera-se, portanto, inadequado o entendimento do Executivo, segundo o qual transferências a entidades públicas e privadas, no âmbito das diversas áreas de governo, não contribuem para a manutenção da ação governamental, sua expansão ou aperfeiçoamento.

Quanto ao § 4º do art. 5º, destaque-se que o veto não lhe fez referência, mesmo que indireta. Observa-se que as LDOs têm estabelecido que cada ação orçamentária deve identificar a função e a subfunção às quais se vincula, disposição que o PLDO 2013 manteve. Contudo, tendo em vista a tendência de as ações orçamentárias se tornarem mais genéricas, o Congresso Nacional acrescentou novas exigências ao referido dispositivo de modo a garantir que cada ação orçamentária continue apresentando somente um produto e permitindo verificar o cumprimento de limites legais e constitucionais.

3. §§ 9º e 10 do art. 5º e alínea “t” do inciso I do § 1º do art. 112 (plano orçamentário - PO)

§ 9º A estruturação gerencial da ação em planos orçamentários tem como objetivo:

I - permitir a identificação de programações e dotações relacionadas à execução de planos, programas e projetos governamentais que não correspondam às denominações constantes da lei orçamentária;

II - possibilitar o acompanhamento de sua execução orçamentária no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI;

III - permitir a identificação de ações que integram determinadas políticas públicas, em especial as voltadas para a redução das desigualdades sociais, étnico-raciais e de gênero;

IV - identificar os produtos ou serviços intermediários ou etapas de projeto;

V - identificar o detalhamento físico e financeiro da execução;

VI - identificar os gastos com a realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014, a Copa das Confederações e as Olimpíadas de 2016; e

VII - identificar as programações discricionárias acrescidas ou alteradas pelo Congresso Nacional.

§ 10. Para o acompanhamento do cumprimento do Plano Nacional de Política para as Mulheres, os órgãos e entidades participantes deverão executar a despesa utilizando plano orçamentário específico no SIAFI.”

...

t) cadastro dos planos orçamentários e respectivos produtos, correlacionando-os com as ações orçamentárias e subtítulos;

- **Razões do veto**

O Plano Orçamentário - PO é um instrumento gerencial, de caráter facultativo, e tem por finalidade permitir que tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução ocorram num nível mais detalhado. Os dispositivos em questão ampliam demasiadamente os objetivos do PO, de tal forma que seria inexecutável abranger todas as situações ali previstas.

- **Análise das Consultorias**

Com amparo no Manual Técnico de Orçamento de sua autoria, o Poder Executivo pretende realizar ampla reforma na classificação das ações, agregando diversas programações tradicionais. Assim, a ação orçamentária se tornará mais genérica e poderá compreender diversas ações atualmente consideradas na lei orçamentária. Os §§ 9º e 10 pretendiam evitar a perda de informações, medida reivindicada, inclusive, por diversas entidades representativas de setores da sociedade.

Quanto ao voto da alínea “t” do inciso I do § 1º do art. 112, deve-se observar que cabe à LDO, nos termos do § 2º do art. 165 da Constituição Federal, orientar a elaboração da lei orçamentária anual. Assim sendo, se o plano orçamentário tem por “finalidade permitir que tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução ocorram num nível mais detalhado”, é natural e esperado que a LDO exija o cadastro e os respectivos produtos, no qual haja uma correlação com as ações orçamentárias e subtítulos.

4. § 2º do art. 12 e incisos XXXV e XXXVI do Anexo III (fomento às exportações)

§ 2º O Projeto e a Lei Orçamentária de 2013 conterão os recursos destinados ao atendimento das programações a que se referem os incisos XVII e XVIII deste artigo.”

...

XXXV - critérios adotados para o cálculo e a memória de cálculo dos coeficientes individuais de participação dos Estados e do Distrito Federal para a entrega do auxílio financeiro, pela União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com o objetivo de fomentar as exportações do País, nos exercícios de 2010 e 2011, e de 2012, se houver;

XXXVI - as informações prestadas pelos Estados e pelo Distrito Federal sobre a efetiva manutenção e aproveitamento de créditos pelos exportadores a que se refere a alínea “a” do inciso X do § 2º do art. 155 da Constituição Federal, com base nas regras definidas pelo Ministério da Fazenda, nos exercícios de 2010 e 2011, e de 2012, se houver.

- Razões dos vetos**

A negociação dos montantes e dos coeficientes de partilha entre os Estados demanda reformulação permanente, não sendo pertinente o tratamento do tema em norma de caráter temporário.

- Análise das Consultorias**

Os recursos de que trata o § 2º do art. 12 se referem ao auxílio financeiro da União aos demais entes da Federação para fomento às exportações e à compensação pelas perdas decorrentes da desoneração das exportações. O Congresso Nacional procurou estabelecer um critério que garanta recursos para o objetivo especificado.

As razões do voto não procedem. O dispositivo orienta a elaboração do projeto de lei orçamentária, sendo pertinente, do ponto de vista constitucional, ao conteúdo material da LDO. Há muito tempo, o Poder Executivo não inclui no projeto de lei orçamentária dotações para o auxílio financeiro e o fomento à exportação, deixando para o Congresso o ônus de encontrar tais recursos.

No que se refere aos incisos XXXV e XXXVI do Anexo III, cumpre lembrar que, desde 2004, lei editada anualmente tem definido critérios, prazos e condições para auxílio financeiro a Estados e seus Municípios e ao Distrito Federal. Assim, o auxílio tem sido condicionado à prestação de informações pelos entes federados sobre a efetiva manutenção e aproveitamento, pelos exportadores, do crédito do ICMS cobrado em operações e prestações anteriores às de exportação de mercadorias e serviços.

Depois de ter alcançado R\$ 3.250 milhões em 2008, desde 2009 a dotação para o auxílio financeiro tem sido de R\$ 1.950 milhões. Tanto esse montante, quanto o relativo à transferência prevista no art. 31 e anexo da Lei Complementar nº 87, de 1996 (com base em coeficientes fixos, nos termos da Lei Complementar nº 102, de 2000), não têm constado das propostas orçamentárias, sendo incluídos mediante intervenção do Congresso durante a apreciação do orçamento.

Os critérios para partilha do auxílio financeiro constam descritivamente de Protocolos firmados entre os Estados e o Distrito Federal com base nos art. 122 e 199 do Código Tributário Nacional. A distribuição é feita a partir de coeficientes individuais fixados em lei editada anualmente. Tais coeficientes são determinados com base no ICMS desonerado nas exportações para o exterior de produtos primários e semielaborados e nos créditos de ICMS decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente.

O Congresso tem a prerrogativa de conhecer como foram calculados, com base nos critérios que vêm sendo usados a cada exercício, os coeficientes de participação de cada Estado e Distrito Federal na dotação para o auxílio financeiro. Da mesma forma, deve conhecer o rol de informações apuradas junto aos beneficiários das transferências quanto a créditos mantidos e aproveitados por exportadores. Observe-se que a demanda se refere aos critérios já utilizados em exercícios anteriores, não estando, portanto, sujeitos a reformulação.

5. § 6º do art. 35 (créditos para aplicação mínima em ações de saúde)

§ 6º A regulamentação da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, disporá sobre a identificação, no Projeto e na Lei Orçamentária de 2013, dos créditos orçamentários destinados ao atendimento da aplicação mínima em saúde e do exercício financeiro a que se refere a aplicação.

- Razões do voto**

Não cabe à Lei de Diretrizes Orçamentárias, de natureza temporária e voltada a orientar a elaboração da lei orçamentária, conferir ao Poder Executivo a atribuição de regulamentar matéria disciplinada em caráter permanente por lei complementar.

- Análise das Consultorias**

Nos termos do art. 165, § 2º, da Constituição, a LDO “orientará a elaboração da lei orçamentária anual”. Por sua vez, a Lei Complementar nº 141, de 2012,

estabeleceu inúmeras regras para que uma despesa possa ser considerada na apuração do piso mínimo de aplicação em saúde. Dessa forma, é fundamental que a lei de meios viabilize tal identificação para fins de verificação do cumprimento constitucional por parte do Congresso Nacional e da sociedade, sendo pertinente a inclusão de tal determinação na LDO.

6. § 8º do art. 35 (reajuste dos benefícios previdenciários)

§ 8º O Poder Executivo definirá, em articulação com as centrais sindicais e entidades representativas de aposentados e pensionistas, a política de valorização dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, com valor acima do salário mínimo, a vigorar no exercício de 2013.

- Razões do voto**

Por não se tratar de regra para a elaboração da proposta orçamentária de 2013, não se coaduna com o objetivo da LDO a discussão sobre a política de reajuste dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

- Análise das Consultorias**

O dispositivo somente recuperava o art. 48, § 3º, da LDO/2012, com ajustes, assim como já ocorrera em exercícios anteriores, e cumpre determinação constitucional, conforme art. 195, §§ 2º e 5º, que exige a fixação de prioridades e fonte de custeio para alterações em benefícios da seguridade social.

7. § 7º do art. 88 (financiamentos pelas AFOFs)

§ 7º As agências financeiras oficiais de fomento publicarão, bimestralmente, na internet demonstrativo discriminando os financiamentos a partir de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) concedidos aos Estados, Distrito Federal e Municípios, informando ente beneficiário e a execução física e financeira.

- Razões dos vetos**

A divulgação, pelas agências financeiras, das informações mencionadas no dispositivo depende da prestação de grande volume de informações a cargo dos Estados e dos Municípios, notadamente sobre a execução física e financeira, e não poderia ser feita na periodicidade exigida.

- Análise das Consultorias**

Com o objetivo de conferir maior transparência à atuação das agências oficiais de fomento, o Congresso Nacional incluiu o referido dispositivo exigindo a publicação na internet de demonstrativo dos financiamentos concedidos a Estados, Distrito Federal e Municípios, informando ente beneficiário e a execução física e financeira,

sempre que igual ou superior a R\$ 500 mil. Uma vez que se trata de financiamento passível de concessão por agência financeira federal, não vemos óbice para que os titulares das informações sejam obrigados a disponibilizá-las, dando-se publicidade aos financiamentos concedidos aos entes federados.

8. Inciso III do § 6º do art. 90 (inadequação de proposições que indexem despesa pública)

III - determine ou autorize a indexação ou a atualização monetária de despesas públicas, inclusive aquelas tratadas nos incisos IV e V do artigo 7º da Constituição, sem estimativa do impacto orçamentário-financeiro e correspondente compensação.

- Razões dos vetos**

Da forma como redigido, o dispositivo poderia autorizar a indexação de despesas públicas se houvesse estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

- Análise das Consultorias**

A exemplo do ocorrido no PLDO 2012, o motivo do voto revela não ter sido compreendida a intenção do Congresso Nacional: exigir responsabilidade fiscal das inúmeras proposições que tramitam nas Casas vinculando gastos a pisos e índices de correção.

É difícil de compreender o voto porquanto o dispositivo vai ao encontro-de preocupação do Poder Executivo, ou seja, a indexação de despesas deve ser desestimulada em virtude do risco a ela inerente de potencializar a memória inflacionária, culminando em uma indesejada inflação inercial. A medida proposta pela LDO 2012 e LDO 2013 exigiriam, para a adequação de proposições legislativas que indexem despesas como salários e benefícios a índices, não só a estimativa de seu impacto mas, especialmente, sua correspondente compensação.

A exigência da estimativa e da compensação representa um encargo adicional para as proposições que venham a propor indexação. O voto oposto induz o intérprete a questionar as reais intenções do Executivo em opor-se à indexação de despesas ou a concluir que o voto desconsiderou o processo de compatibilidade e adequação orçamentária de proposições legislativas hoje existente no Congresso Nacional.

9. § 10 do art. 90 (alterações de planos e programas nacionais, regionais e setoriais)

§ 10. As proposições que instituam ou alterem planos e programas nacionais, regionais ou setoriais terão sua compatibilidade e adequação orçamentária e financeira apreciada pela CMO, nos termos do art. 166, § 1º, II, da Constituição.

- **Razões do voto**

Não cabe à lei de diretrizes orçamentárias dispor sobre a competência das comissões do Congresso Nacional.

- **Análise das Consultorias**

O dispositivo unicamente exigia o cumprimento do disposto no art. 166, § 1º, II, da Constituição, ou seja, que a Comissão Mista de Orçamentos e Fiscalização aprecie os planos e programas nacionais, regionais ou setoriais sob o aspecto de sua compatibilidade e adequação orçamentária e financeira.

O Art. 166, § 1º, II, da Constituição é reforçado pelo art. 113 da Resolução nº 1/2006-CN:

Dispõe o art. 166, § 1º, II:

§ 1º - Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

Já o art. 113 da Resolução 1/2006-CN prevê:

Art. 113. A CMO emitirá parecer quanto à adequação e compatibilidade dos projetos de lei de planos e programas nacionais, regionais e setoriais, previstos na Constituição, ao plano plurianual, após aqueles terem sido apreciados pelas comissões de mérito de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

10. § 11 do art. 90 (definição de transferência obrigatória)

§ 11. A proposição legislativa ou o ato normativo regulamentador de norma constitucional ou legal, para constituir transferência obrigatória, deverá conter:

I - critérios e condições para identificação e habilitação das partes beneficiadas;

II - fonte e montante máximo dos recursos a serem transferidos;

III - definição do objeto e da finalidade da realização da despesa; e

IV - forma e elementos pormenorizados para a prestação de contas.

- **Razões do voto**

A legislação atual já disciplina de maneira adequada as situações em que se aplicam as transferências obrigatórias.

- **Análise das Consultorias**

O dispositivo visava dar parâmetros mínimos às proposições que criem transferências obrigatórias. Às transferências obrigatórias não se aplicam as restrições do art. 25 da LRF (transferências voluntárias) e outras existentes na legislação referentes à convênios, acordos e ajustes. Tal liberalidade estimula a tramitação de inúmeras proposições no Congresso Nacional instituindo como obrigatórias transferências as mais variadas possíveis, sem apresentarem critérios e outros identificadores necessários à constituição de despesas obrigatórias, que por sua natureza cogente não se submetem ao crivo anual do processo orçamentário.

11. §§ 2º, 3º, 4º, 7º e 9º do art. 91 (conceituação de gasto tributário)

§ 2º É considerado benefício de natureza tributária, ou gasto tributário, a desoneração legal de tributo, que excepcione a legislação de referência e conceda tratamento preferencial ou diferenciado a determinado grupo de contribuintes, setor ou região, para o alcance de objetivo econômico, social, cultural, científico ou administrativo.

§ 3º Considera-se legislação de referência de um tributo a regra geral de sua aplicação, tendo como premissa básica o atendimento a princípios e normas tributárias da Constituição Federal.

§ 4º É característica do benefício tributário, ou gasto tributário, acarretar renúncia potencial de arrecadação, ou de perda de recursos, equivalendo a um gasto indireto do Estado para a consecução dos objetivos de que trata o § 2º deste artigo.

§ 7º Aplica-se o disposto neste artigo a toda proposição que reduza a arrecadação dos créditos fiscais da União.

§ 9º Os projetos de lei e medidas provisórias que, direta ou indiretamente, acarretem renúncia de receita tributária, financeira, patrimonial ou de transferências de Estado, do Distrito Federal ou de Município deverão ser acompanhados da estimativa do impacto orçamentário-financeiro na arrecadação desses entes.

- **Razões do veto**

Não cabe à LDO estabelecer conceitos tributários, já que sua natureza transitória pode provocar insegurança jurídica em definições que exigem caráter permanente.

- **Análise das Consultorias**

O novo conceito de benefício tributário distingue seus elementos constitutivos, auxiliando no controle da concessão de tais gastos indiretos, que hoje alcançam mais de R\$ 162 bilhões conforme Anexo IV.10 do PLDO 2013. A definição de benefício tributário consta das LDOs desde sua inserção no art. 91 da Lei nº 10.707, de 2003, com o mesmo texto do PLDO 2013 apresentado pelo Executivo.

Os vetos aos §§ 7º e 9º não foram justificados, porquanto os dispositivos não contêm “conceitos tributários”.

O § 7º do dispositivo visava proteger os interesses do Tesouro, muitas vezes fragilizado por propostas legislativas que dificultam a execução de seus créditos fiscais, a exemplo de vedar o protesto de certidões de dívida ativa - CDA ou impedir a arguição de desconsideração da personalidade jurídica do ente inadimplente na esfera administrativa, restringindo-a ao âmbito judicial.

O disposto no § 9º apenas condicionava a aprovação de isenções tributárias heterônomas indiretas (casos em que a União concede benefício em detrimento de outro ente tributante, estado ou município) à estimativa de impacto da proposição, sem a correspondente compensação. Essa exigência vem sendo reiteradamente vetada pelo Executivo há mais de cinco anos, demonstrando sua intransigência quanto aos efeitos de suas políticas públicas fundadas em benefícios tributários que afetem outros entes da Federação, em especial quando da concessão de reduções de IPI ou IRPJ, que diminuem as repartições de receitas dos fundos constitucionais de participação dos estados e municípios.

12. § 9º do art. 102 (cadastro de obras com valor acima de R\$20 milhões)

§ 9º *A União desenvolverá banco informatizado com o cadastro das obras públicas com valor superior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), ao qual serão incorporadas gradativamente informações da localização, custo, cronograma físico-financeiro e estágio do empreendimento.*

- **Razões do voto**

A criação de um sistema próprio para abranger todas as obras com valores acima de vinte milhões de reais gera sobreposição a sistemas já existentes.

- **Análise das Consultorias**

O dispositivo vetado tinha por escopo dar transparência às obras de grande vulto e possibilitar seu melhor acompanhamento público. A inclusão do dispositivo decorreu da necessidade de o Congresso Nacional dispor de um conjunto de informações atualizadas que subsidiem o processo de alocação dos recursos orçamentários e a fiscalização e controle da execução das obras públicas de maior porte.

Pelas razões apresentadas, o Poder Executivo afirma, sem nominar, que há vários sistemas para tal fim, o que geraria sobreposições de esforços e custos no âmbito federal. O dispositivo, no entanto, tem por fim dar maior racionalidade e transparência na gestão dos projetos federais, podendo o cadastro ser construído a partir dos sistemas existentes.

13. § 12 do art. 102 (registro de compra de medicamentos e produtos de saúde pelas secretarias estaduais de saúde)

§ 12. As secretarias estaduais de saúde e as secretarias municipais de saúde das capitais deverão registrar no Banco de Preços em Saúde - BPS do Ministério da Saúde as compras de medicamentos e produtos para a saúde realizadas com recursos federais.

- **Razões do voto**

O dispositivo em questão não é matéria própria da lei de diretrizes orçamentárias e estabelece obrigações para outros entes da federação.

- **Análise das Consultorias**

A Constituição Federal e a Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, atribuem à LDO a competência para dispor sobre a elaboração e a execução orçamentária. No caso do dispositivo vetado, a atribuição estabelecida tem relação com a aplicação de recursos federais, abrigada, portanto, pelo ordenamento jurídico. Ademais, a regra vetada tinha relação com o controle do gasto público e com a transparência.

14. Art. 103; incisos VIII, IX e X do caput e parágrafo único do art. 104; e arts. 105, 107 e o caput do art. 109 (transparência da atuação do setor público)

Art. 103. É assegurado, na forma deste Capítulo, o acesso a informações relativas à criação, estimativa e arrecadação da receita e à programação, geração e execução da despesa pública, bem como à dívida pública e aos cargos, empregos e funções públicas, em atendimento ao Capítulo IX da Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação.

§ 1º Os órgãos orçamentários divulgarão e manterão atualizados, mensalmente em seu sítio na internet, o orçamento aprovado para o exercício e a respectiva execução por unidade orçamentária, programa, ação e grupo de despesa, com a discriminação do valor empenhado, liquidado e pago.

§ 2º Integrarão ainda as informações de que trata o § 1º deste artigo:

I - relatórios resumidos da execução dos três últimos exercícios; e

II - programação e execução, no mínimo por ação orçamentária, de plano, programa ou projeto governamental que não corresponda às denominações constantes da lei orçamentária.

...

VIII - ação e subtítulo orçamentários;

IX - valor alocado no orçamento para o exercício; e

X - valores transferidos nos três últimos exercícios financeiros.

Parágrafo único. Os órgãos de que trata o caput deverão ainda divulgar na internet informações sobre a entidade e a aplicação dos recursos repassados pela União, em especial quanto a:

I - condições operacionais, gerenciais e técnicas que levaram à seleção da entidade para desenvolvimento da atividade;

II - estrutura remuneratória da entidade;

III - especificação das pessoas jurídicas ou naturais contratadas pelas entidades privadas beneficiadas, custo unitário e global dos bens adquiridos e dos serviços prestados com recursos federais; e

IV - prestação de contas de convênios, termos ou instrumentos congêneres.

...

Art. 105. Os órgãos e entidades federais responsáveis pela execução das transferências voluntárias divulgarão e manterão atualizados mensalmente na internet:

I - os critérios para a redução ou ampliação dos limites da contrapartida;

II - os critérios utilizados na liberação dos recursos; e

III - a relação dos valores executados acumulados no exercício por ente da Federação, classificados por programa e ação.

Parágrafo único. A Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda manterá na internet relação atualizada das exigências cumpridas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios para a realização de transferências voluntárias, bem como daquelas exigências que demandam comprovação por parte desses entes.

...

Art. 107. Os órgãos orçamentários divulgarão e manterão atualizadas na internet:

I - a relação dos contratados e conveniados, com os respectivos valores pagos nos últimos três anos; e

II - a íntegra dos contratos e convênios, termos ou instrumentos congêneres vigentes, exceto os sigilosos, nos termos da legislação.

...

Art. 109. Os órgãos dos Poderes e do MPU divulgarão nos respectivos sítios na internet, até 31 de janeiro de 2013, e manterão atualizada a relação completa de agentes públicos, efetivos ou não, que conterá, pelo menos:

I - nome completo;

II - cargo e função;

III - lotação;

IV - ato de nomeação ou contratação e a respectiva data de publicação;

V - cargo efetivo ou permanente ou emprego permanente e órgão ou entidade de origem, no caso de servidor requisitado ou cedido; e

VI - tempo de serviço no cargo e no serviço público.

- **Razões do voto**

Não cabe à lei de diretrizes orçamentárias, norma de natureza transitória, estabelecer normas de caráter permanente, sendo pertinente seguir a diretriz de se evitar a inclusão de matérias adequadamente disciplinadas em outras normas.

- **Análise das Consultorias**

O voto em apreço incidiu sobre todas as alterações inseridas pelo Congresso Nacional no capítulo relativo à transparência, bem como sobre dispositivos encaminhados pelo próprio Executivo.

A normatização justifica-se dado que o assunto se refere diretamente a despesa pública autorizada. Os vetos inibem a participação do Congresso, por meio da LDO, na adequada disciplina da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 2011), no que tange aos aspectos de elaboração, execução e fiscalização orçamentária. Mantidos os vetos, a matéria ficará regulamentada exclusivamente por decreto presidencial (Decreto nº 7.724, de 2012).

O PLDO 2013 foi encaminhado ao Legislativo com um capítulo novo que cuidava exclusivamente da transparência e divulgação de dados da elaboração e execução do orçamento.

A fim de aprimorar a peça legislativa, os dispositivos afetos a divulgações na internet foram remanejados para o citado capítulo, além da inserção de aperfeiçoamentos decorrentes de emendas parlamentares. Todo o esforço foi pautado na intenção de, atendendo rigorosamente os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Acesso à Informação, aprimorar a peça legislativa e ampliar a transparência das despesas públicas no país.

Dessa forma, o capítulo passou a ser composto por sete seções, abrangendo: “disposições gerais sobre transparência”; “publicidade sobre

transferências a entidades privadas”; “publicidade sobre transferências voluntárias”; “publicidade sobre contratos, convênios, termos ou instrumentos congêneres”; “publicidade dos gastos com pessoal e encargos sociais”; “publicidade na elaboração e aprovação dos orçamentos” e “disposições finais sobre transparência”.

Em relação às disposições gerais, o projeto aprovado pelo Congresso assegurou o acesso a informações relativas a receitas e despesas públicas, a dívida pública e a cargos, empregos e funções públicas (art. 103, caput) e determinou (§§ do art. 103) a divulgação atualizada do orçamento do exercício e a respectiva execução, por unidade orçamentária, programa, ação e grupo de despesa.

O autógrafo previu também relatórios resumidos da execução dos três últimos exercícios e de programação e execução de plano, programa ou projeto governamental que não corresponda às denominações constantes da lei orçamentária (para os quais não haja uma correspondência direta com programação orçamentária, a exemplo dos programas Minha Casa Minha Vida, Brasil Carinhoso). Os dispositivos buscavam ainda fornecer relatórios resumidos que permitissem a todo cidadão analisar o destino dos recursos públicos.

No que se refere à publicidade sobre transferências a entidades privadas, o Legislativo incluiu a necessidade de divulgação de informações acerca da “programação utilizada” e dos “valores alocados e transferidos nos últimos exercícios” (incisos VIII, IX e X do art. 104).

Também foi determinada a publicidade de informações sobre cada entidade e a aplicação dos recursos repassados pela União, em especial quanto a: “condições operacionais, gerenciais e técnicas para seleção da entidade; estrutura remuneratória da entidade; especificação das pessoas jurídicas ou naturais contratadas pelas entidades privadas beneficiadas, custo unitário e global dos bens adquiridos e dos serviços prestados com recursos federais; e prestação de contas de convênios, termos ou instrumentos congêneres.”

Cabe esclarecer ainda que o conteúdo dos dispositivos vetados não consta do decreto regulamentador da Lei de Acesso à Informação, apesar de relevante interesse para a sociedade, por fornecer informações sobre o assunto.

Em relação à publicidade sobre transferências voluntárias, o projeto aprovado previu (art. 105) a necessidade de divulgação de critérios adotados para redução ou ampliação da contrapartida; critérios utilizados na liberação dos recursos e relação dos valores executados acumulados no exercício por ente da Federação, classificados por programa e ação.

Também foi previsto (parágrafo único do art. 105) que a STN mantivesse na internet relação atualizada das exigências cumpridas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios para a realização de transferências voluntárias, bem como daquelas exigências que demandam comprovação por parte desses entes.

Os dispositivos buscavam propiciar ao cidadão informações consolidadas sobre despesas públicas, no caso transferências voluntárias, de forma que a sociedade acompanhasse os critérios utilizados para beneficiar este ou aquele ente federado.

Em função do assunto se referir a despesas públicas e de caber à LDO orientar a elaboração da lei orçamentária anual, não se justifica o veto oposto ao dispositivo. Além disso, o veto afasta a possibilidade de o Legislativo especificar as informações afetas a despesas públicas que deverão ser publicadas na internet.

Quanto a contratos, convênios, termos ou instrumentos congêneres, o Congresso Nacional inseriu a obrigatoriedade de divulgação da relação dos contratados e conveniados, com os respectivos valores pagos nos últimos três anos e a íntegra dos contratos e convênios, termos ou instrumentos congêneres vigentes, exceto os sigilosos, nos termos da legislação (art. 107).

Conforme já exposto, cabe ao Legislativo fiscalizar as despesas públicas. Portanto, não se justifica afastar do Parlamento a prerrogativa de especificar outras informações a serem divulgadas na internet, mormente em relação a entidades contratadas e conveniadas com a Administração.

Enfim, o autógrafo previa a obrigatoriedade de os órgãos públicos publicarem na internet “relação completa de agentes públicos, efetivos ou não”, com informações relativas a nome, cargo, função, lotação, ato de nomeação ou contratação e órgão ou entidade de origem (art. 109).

É importante destacar que tal disciplinamento já constava de LDOs anteriores (§ 4º do art. 74 da LDO 2012) e foi encaminhado pelo Executivo no PLDO 2013 (§ 5º do art. 71). Portanto, o Congresso Nacional o manteve no texto por entender que são dispositivos que contribuem para a transparência da atuação pública.

O veto em apreço demonstra, portanto, fragilização não apenas da LDO, mas também do cumprimento da própria Lei de Acesso à Informação.

15. Alínea “s” do inciso I do § 1º do art. 112 (divulgação dos devedores constantes do CADIN)

s) demonstrativo trimestral dos devedores constantes do Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN, nos termos da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, por nome do devedor e credor;

• Razões dos vetos

Não cabe à LDO, norma de natureza transitória, dispor sobre o acesso a registros do CADIN, matéria já disciplinada pela Lei nº 10.522, de 2002.

• Análise das Consultorias

A Lei nº 10.522, de 2002, não regula a divulgação da relação de devedores, mas apenas dos parcelamentos concedidos (art. 14-E). Por sua vez, considerando que os registros do CADIN referem-se a créditos da União e que cabe à LDO, nos termos do art. 165, § 5º, da Constituição, orientar a elaboração do orçamento, justifica-se a relevância da divulgação pretendida.

Deve-se ainda destacar que, nos termos do art. 2º do § 2º da mencionada lei, “a inclusão no Cadin far-se-á 75 (setenta e cinco) dias após a comunicação ao devedor da existência do débito passível de inscrição naquele Cadastro, fornecendo-se todas as informações pertinentes ao débito.” Portanto, o devedor está ciente da existência da dívida e da possibilidade de inscrição, sendo a divulgação realizada com o fito de conferir publicidade à relação de devedores do ente federal.

Enfim, o PLDO 2013 aprovado pelo Congresso seguiu a linha adotada pela Lei do Acesso à Informação, priorizando a transparência. O fato de ser lei transitória, mas renovada anualmente, permite a correção de eventuais equívocos. Por essa razão e considerando que os créditos não quitados representam potencial de receita orçamentária, o PLDO 2013 disciplinou a matéria.

16. Arts. 128, 129 e 130 (processamento do empenho da despesa)

Art. 128. As unidades responsáveis pela execução dos créditos orçamentários e adicionais aprovados processarão o empenho da despesa, observados os limites fixados para cada categoria de programação em seu menor nível e respectivos grupos de natureza da despesa, fontes de recursos, modalidades de aplicação e identificadores de uso, especificando o elemento de despesa.

§ 1º A execução de crédito orçamentário deve ocorrer segundo a classificação da despesa prevista no caput deste artigo, com a indicação do favorecido e a sua localidade.

§ 2º A classificação do crédito orçamentário, no SIOP e no SIAFI, deve ser contemporânea à sua abertura, devendo as unidades responsáveis por sua execução zelar pela exatidão dos correspondentes dados.

§ 3º A ordem bancária ou outro documento por meio do qual se efetue o pagamento de despesa, inclusive de restos a pagar, indicará a nota de empenho correspondente.

Art. 129. Na apropriação da despesa, o SIAFI utilizará contas distintas para registrar:

I - a despesa liquidada no exercício a que se refere o orçamento; e

II - aquela a ser liquidada em exercícios seguintes, relativamente aos valores inscritos em restos a pagar não processados.

Parágrafo único. O registro de despesa liquidada sem que tenha havido o reconhecimento do direito adquirido pelo credor, em conformidade com o disposto no art. 63 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, será considerado irregular.

Art. 130. Em cumprimento ao disposto no art. 5º, inciso I, da Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, os titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 54 da Lei de Responsabilidade Fiscal encaminharão ao Tribunal de Contas da União os respectivos Relatórios de Gestão Fiscal, no prazo de 30 (trinta) dias após o final do quadrimestre.

§ 1º Para fins de elaboração do Relatório de que trata o caput deste artigo, o Poder Executivo publicará, até 20 (vinte) dias após o encerramento de cada quadrimestre, a metodologia e a memória de cálculo da evolução da receita corrente líquida.

§ 2º No prazo de 90 (noventa) dias após o final de cada quadrimestre, o Tribunal de Contas da União encaminhará ao Congresso Nacional relatório consolidado contendo a análise dos Relatórios de Gestão Fiscal.

- **Razões do veto**

A matéria tratada nesses artigos encontra-se devidamente disciplinada pela Lei nº 4.320, de 1964, e por legislação esparsa, sendo descabida a sua manutenção em lei de caráter transitório.

- **Análise das Consultorias**

Os dispositivos vetados constam da LDO vigente, mas não constaram do PLDO 2013. Diversos motivos justificaram a preservação dos dispositivos, mediante sua inclusão no texto em discussão via emendas, cabendo destacar a:

- a. necessidade de se estabelecer fundamento legal para que o elemento de despesa não conste da LOA, mas apenas na fase de empenho da despesa (art. 128, caput);
- b. relevância da informação, no documento por meio do qual o pagamento da despesa é efetuado, quanto ao número da nota de empenho, de modo que se possa relacionar as ordens bancárias às respectivas programações orçamentárias e, principalmente, evitar que ocorram pagamentos sem prévio empenho, ou até mesmo sem dotação orçamentária (art. 128, § 3º);
- c. necessidade de evitar que a despesa executada volte a ser contabilizada simplesmente como despesa liquidada, uma vez que parte da despesa empenhada no exercício financeiro refere-se a restos a pagar não processados, os quais não constituem despesa liquidada (art. 129, incisos I e II);

- d. despesa para a qual ainda não se tenha verificado o direito adquirido pelo credor não pode ser contabilizada como liquidada, caso contrário estar-se-á diante de procedimento irregular (art. 129, inciso III);

Em relação ao art. 130, cabe salientar que desde a edição da Lei nº 10.028, de 2000 (Lei de Crimes Fiscais), as LDOs vêm estabelecendo as condições e os prazos a serem observados pelos gestores para encaminhamento dos relatórios de gestão fiscal ao Congresso Nacional e ao TCU. Isto porque aquela Lei, apesar de determinar que a ausência desse encaminhamento constituiria “infração administrativa contra as leis de finanças públicas”, punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, consignou que tais condições e prazos seriam “estabelecidos em lei”. Na LDO 2012, por exemplo, essa regulamentação consta do art. 118.

Portanto, o veto do Poder Executivo ao art. 130 e respectivos parágrafos não só torna ineficaz a punição à infração administrativa prevista no inciso I do art. 5º da Lei nº 10.028, de 2000, como suprime orientação necessária e imprescindível aos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 54 da LRF no que diz respeito ao tratamento a ser dado ao relatório de gestão fiscal, uma vez que o assunto não está tratado em nenhum outro dispositivo legal.

17. Inciso XXXIV do Anexo III (avaliação dos ativos contingentes)

XXXIV - discriminação e avaliação dos ativos contingentes e outros eventos com efeito positivo para as receitas federais em 2013, incluindo o resultado favorável em lides judiciais pendentes de decisão;

- Razões do voto**

A avaliação dos ativos contingentes aumenta os riscos de a Administração Pública autorizar despesa considerando a entrada de receitas cujo recebimento ainda é incerto.

- Análise das Consultorias**

A Lei de Responsabilidade Fiscal prevê que a LDO contenha, na forma de anexos, um conjunto de informações que permita melhor avaliar a situação financeira do ente público. É o caso do Anexo de Riscos Fiscais, em que, desde 2000, são estimados os passivos contingentes e perdas que possam resultar de fatos incertos do cenário econômico, por afetar negativamente as receitas ou aumentar os compromissos do governo.

Após mais de uma década, contudo, verifica-se a falta de previsão e a falta de informação do contrapeso para os riscos fiscais, correspondente às contingências que possam ter impacto positivo para os cofres públicos, com a arrecadação de receitas extraordinárias.

Em diversos exercícios, receitas atípicas foram consideradas na programação orçamentária da União sem a fundamentação adequada. Todavia, os recursos ingressaram nos cofres federais, o que permitiu atenuar os efeitos do choque recessivo da crise internacional em 2009 e 2010. Diversos desses episódios envolveram a sucumbência de contribuintes a decisões judiciais favoráveis ao fisco federal no âmbito tributário.

Considera-se, portanto, que as estimativas de ganhos relativos a ativos contingentes muito contribuiria para um correto dimensionamento da probabilidade do ingresso de receitas públicas.

A avaliação dos ativos contingentes não aumenta riscos para o erário. Na verdade, a avaliação de contingências, com impactos positivos ou negativos, é prática indispensável para a boa condução da gestão fiscal, uma vez que permite antever eventos que potencialmente afetarão as contas públicas.

18. Inciso VII do art. 131 e Anexo VII - Prioridades e Metas (Prioridades e metas físicas)

“VII - Anexo VII - Prioridades e Metas.”

(v. em anexo o Anexo VII – Prioridades e Metas vetado)

- Razões dos vetos**

“A inclusão de 221 ações na forma do Anexo VII entre as prioridades da administração pública federal pode desorganizar os esforços do governo para melhorar a execução, o monitoramento e o controle de suas ações prioritárias, especialmente à luz do contexto econômico internacional.”

- Análise das Consultorias**

O PLDO não continha um anexo com a relação das ações orçamentárias a serem priorizadas quando da elaboração do projeto de lei orçamentária. Uma vez que definir prioridades é a razão primeira da existência da LDO conforme preceito constitucional, o Congresso incluiu o Anexo VII referente às prioridades e metas, com base em 913 emendas individuais e coletivas apresentadas para com essa finalidade.

Considera-se improvável que a inclusão de 221 ações por parte do Congresso Nacional tenha o poder de “desorganizar os esforços do governo para melhorar a execução, o monitoramento e o controle de suas ações prioritárias, especialmente à luz do contexto econômico internacional”, até porque as metas atribuídas a tais ações têm custo financeiro implícito de somente R\$ 11,2 bilhões.

A melhoria da execução, do monitoramento e do controle das ações prioritárias passa necessariamente por duas fases, dentre outras. A primeira fase é a definição de prioridades e dela o Poder Legislativo não pode se afastar. A principal oportunidade é, sem dúvida, na LDO. A outra fase é o orçamento (créditos iniciais e créditos adicionais, abertos e reabertos), em que se estabelecem as ações que serão executadas, inclusive

as definidas na LDO, com a indicação dos recursos que efetivamente possam ser utilizados no pagamento das despesas.

Garantindo-se recursos e, em decorrência, minimizando-se os montantes contingenciados, criam-se condições de melhorar a gestão pública e identificar unidades da administração ineficientes.

19. Parágrafo único do art. 4º (relação das ações do PAC e do PBSM)

Parágrafo único. O Poder Executivo manterá atualizada na internet a relação das programações orçamentárias do PAC e do PBSM, especificando o subtítulo ou a descrição do empreendimento, o estágio, a unidade de federação e a execução orçamentária e financeira.

- Razões do voto**

O art. 112, § 1º, inciso I, alínea 'k', já disciplina a divulgação periódica na internet de relatório de avaliação das ações do PAC e respectivas metas consolidadas, bem como dos resultados de implementação e execução orçamentária, financeira, inclusive de restos a pagar, e, sempre que possível, o estágio das ações monitoradas. No tocante ao Plano Brasil sem Miséria, as informações serão enviadas ao Congresso Nacional até 15 de setembro, nos termos do inciso XXIX do Anexo III.

- Análise das Consultorias**

O dispositivo vetado tinha por finalidade dar transparência oportuna à sociedade do conjunto programático do PAC e do PBSM, o que hoje não é feito, e essa finalidade não é atingida por nenhum outro dispositivo do Projeto vetado. Ademais, a mera previsão de encaminhamento de informações ao Congresso Nacional não assegura a transparência prevista na Constituição e normatizada na Lei do Acesso à Informação. Assim, esse importante instrumento de controle social fica fortemente fragilizado.

20. § 3º do art. 65 (observância da Lei nº 8.666, de 1993, por entidades privadas que aplicam recursos públicos)

§ 3º Os editais de licitação para contratações a serem efetuadas com recursos provenientes dos orçamentos da União deverão observar a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

- Razões do voto**

O dispositivo desconsidera a existência de outros instrumentos legais para reger as licitações e contratações públicas, tais como a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que institui o pregão, e a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas.

- **Análise das Consultorias**

O Congresso não desconsiderou a existência das normas citadas nas razões de veto. Ocorre que, em função da alteração do alcance do dispositivo promovida durante o processo legislativo, deixou de se justificar a menção às leis 10.520, de 2002, e 12.462, de 2011, no § 3º do art. 65 da LDO 2013.

Na redação do PLDO, o dispositivo determinava que “os editais de licitação para contratações a serem efetuadas com recursos provenientes dos orçamentos da União deverão ser disponibilizados integralmente na internet com antecedência não inferior aos prazos mínimos estabelecidos pelo art. 21, § 2º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e pelo art. 4º da Lei nº 10.520, de 2002, devendo ser mantidos acessíveis por um período não inferior a cinco anos, contados da data de homologação do certame.”

No autógrafo aprovado, com o remanejamento de toda a parte referente a publicidade para o Capítulo XI - Da Transparência (art. 106), o referido § 3º foi adaptado para conferir disciplinamento específico às despesas públicas realizadas por meio de transferências a entidades privadas.

Em que pese o art. 37, XXI, da Constituição, submeter todas as obras, serviços, compras e alienações a prévio “processo de licitação pública”, ainda há algumas discussões sobre a aplicabilidade da norma geral sobre licitações (Lei nº 8.666, de 1993) aos recursos públicos geridos por entidades privadas.

O dispositivo visava exatamente por termo a tais questionamentos, determinando a aplicação das regras gerais de licitações a tais despesas. Tal orientação mostra-se em consonância com o entendimento do Tribunal de Contas da União, que firmou entendimento de que a aplicação de recursos públicos geridos por particular em decorrência de convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, deveria atender, no que couber, às disposições da Lei de Licitações (Acórdão nº 353/2005- Plenário – TCU, que analisou pedido de reexame interposto ao Acórdão 1.070/2003 - Plenário – TCU).

Tendo em vista que as normas da Lei nº 8.666, de 1993, e as das citadas leis 10.520, de 2002, e 12.462, de 2011, já são de aplicação compulsória aos órgãos públicos, o dispositivo pretendeu alcançar tão-somente as despesas realizadas por entidades privadas com recursos federais, determinando a aplicação das normas gerais da Lei de Licitações. Com o veto, o Governo abre a possibilidade de se aplicar outro normativo a essas despesas.

21. § 10 do art. 76 (proposição específica para alterar item do anexo de gasto com pessoal)

§ 10. A proposição legislativa destinada a modificar o anexo de que trata o § 1º deste artigo deverá especificar um único item a ser alterado.

- **Razão do veto**

A obrigatoriedade de encaminhamento de vários projetos de lei para tratar de matérias nitidamente correlatas e inter-relacionadas tornaria o processo bastante burocrático, contrariando os princípios da eficiência e da razoabilidade.

- **Análise das Consultorias**

A introdução do § 10 objetivava racionalizar o emendamento durante o processo orçamentário no âmbito do Congresso Nacional, que hoje já restringe a apresentação de emenda a um só subtítulo da programação proposta, nos termos do art. 41 da Resolução nº 1/2006-CN:

Art. 41. A emenda ao projeto que propõe acréscimo ou inclusão de dotações, somente será aprovada caso: III - não seja constituída de várias ações que devam ser objeto de emendas distintas.

22. §§ 16 e 17 do art. 38 (classificação dos créditos adicionais)

§ 16. Os créditos adicionais serão contabilizados como suplementares, especiais ou extraordinários, independentemente de a fonte utilizada para viabilizá-los ser o cancelamento de dotações.

§ 17. Para fins do disposto no art. 165, § 8º, da Constituição, e no § 1º deste artigo, considera-se crédito suplementar a criação de grupo de natureza de despesa em subtítulo existente.

- **Razões dos vetos**

“A matéria tratada nesses artigos encontra-se devidamente disciplinada pela Lei nº 4.320, de 1964, e por legislação esparsa, sendo descabida a manutenção de tais disposições em lei de caráter transitório.”

- **Análise das Consultorias**

No que se refere ao § 16, o dispositivo, contido na LDO vigente e nas LDOs anteriores, buscava inibir a prática contábil equivocada de se contabilizar como “remanejamentos” créditos suplementares abertos por decreto quando a fonte fosse o cancelamento de outras programações.

O § 17, por sua vez, constitui fundamento legal para que o crédito suplementar, que pode ser aberto por decreto nos limites permitidos pela lei orçamentária, possa criar GND em subtítulo existente. Sem essa autorização a criação de GND somente poderá ser feita por crédito especial ou extraordinário.

23. Alínea “v” do inciso I do § 1º do art. 112 (publicidade das dívidas estaduais refinanciadas)

v) demonstrativo semestral, individualizado por Estado e Distrito Federal, das dívidas refinanciadas com base na Lei nº 9.496, de 1997, e na Medida Provisória

nº 2.192, de 2001, contendo o saldo devedor anterior e atual, atualização monetária, ajustes e incorporações, amortizações e juros pagos, com valores acumulados nos últimos doze meses;

- **Razão do voto**

A informação que se pretende divulgar já integra o Relatório de Gestão, publicado anualmente, no qual constam os dados de todos os haveres financeiros contratuais da União junto aos Estados e Municípios relativos a saldos devedores anteriores e atuais, incorporações e baixas, principal e juros recebidos, com valores acumulados nos últimos doze meses.

- **Análise das Consultorias**

A proposição incluída pelo Congresso visava dar maior transparência às informações sobre as dívidas estaduais que foram refinanciadas pelo Governo Federal. Foi proposta a divulgação na internet, semestralmente, do montante das dívidas, individualizado por Estado, e do total dos pagamentos realizados.

O voto foi justificado pela existência de Relatório de Gestão, apresentado junto com a Tomada de Contas Anual, no qual as informações já estariam disponíveis. Nesse Relatório, contudo, a informação restringe-se a uma única linha com o saldo total do refinanciamento e dos pagamentos no exercício anterior, sem os detalhamentos e a discriminação por Estado requeridos pelo dispositivo vetado. Além disso, esse relatório é divulgado apenas anualmente, sendo que o dispositivo pretendia divulgação semestral.

24. §§ 2º e 3º do art. 58 (fixação de limites mínimos para a execução da despesa)

§ 2º É vedado estabelecer exigência não prevista na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, ou nesta Lei, inclusive a fixação de limites mínimos, para a celebração de convênios ou contratos de repasse com órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios para realização de obras ou serviços de engenharia.

§ 3º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão e da Controladoria-Geral da União poderá dispor sobre procedimento específico de acompanhamento e fiscalização da execução do convênio, aplicável àqueles de valor inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

- **Razões dos vetos**

Não se justifica a proibição ao estabelecimento de valores mínimos para a realização de convênios e contratos de repasse, hoje estabelecida no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, dado que as transferências voluntárias em valores reduzidos provocam altos custos de acompanhamento e de controle.

- **Análise das Consultorias**

Em que pese o argumento relativo ao custo do acompanhamento e controle de transferências voluntárias com valores reduzidos, cabe tão-somente às LDOs e à Lei de Responsabilidade Fiscal fixar limites para realização das citadas transferências. Com efeito, prevê o art. 4º, I, “f”, da LRF, que cabe à lei de diretrizes orçamentárias dispor sobre “*demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas*”. Essa determinação é reforçada no § 1º do art. 25 da LRF, ao estabelecer que as exigências para realização de transferências voluntárias são as previstas na própria lei complementar “*além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias*”.

Vale destacar, ainda, que o estabelecimento da restrição financeira para celebração de convênios com entes federativos por meio do decreto citado ultrapassa os limites das normas legais que regulamenta. Portanto, não se justifica nem há amparo para o veto ao dispositivo.

Por fim, cabe salientar que a limitação impede o atendimento de diversas demandas de pequenos municípios, para os quais montantes inferiores ao limite já são suficientes para atender determinadas necessidades.

25. §§ 1º e 2º do art. 109 e arts. 110 e 111 (transparência nos gastos com pessoal, incluindo estatais)

“§ 1º O disposto no caput deste artigo não se aplica aos casos de agentes públicos cujo exercício profissional é protegido por sigilo, em atendimento à legislação vigente.

§ 2º Será publicada e mantida atualizada na internet tabela com os totais de cargos efetivos, comissionados e de funções de confiança ocupados, por órgão e unidade administrativa, com os respectivos gastos mensais com pessoal.”

“Art. 110. Os órgãos dos Poderes e do MPU divulgarão e manterão atualizadas, nos respectivos sítios na internet, as seguintes tabelas e informações relativas a cargos, empregos, funções, postos e graduações, observado o inciso X do art. 5º da Constituição e o inciso IV do art. 4º da Lei nº 12.527, de 2011:

I - estrutura remuneratória mensal bruta, por nível ou padrão, de cada cargo, emprego, posto ou graduação, com as vantagens permanentes inerentes à carreira;

II - descontos legais para o imposto de renda e a previdência social;

III - vantagens temporárias ou eventuais, em valores unitários, relativas a parcelas ou retribuições com previsão constitucional ou legal; e

IV - resumos e estatísticas que permitam avaliar o gasto com pessoal.

Art. 111. Aplica-se o disposto nos arts. 109 e 110 desta Lei às demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, nos termos do inciso II do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.527, de 2011.

Parágrafo único. As disposições deste artigo aplicam-se também à administração pública indireta, incluindo agências reguladoras e conselhos de administração e fiscal.”

- **Razão dos vetos**

“Os dispositivos podem inviabilizar o adequado cumprimento da Lei de Acesso à Informação, prejudicando o poder-dever de transparência ativa do Estado.”

- **Análise das Consultorias**

Já se encontrava prevista em LDOs anteriores e no próprio PLDO 2013 a publicação da “estrutura remuneratória” dos órgãos públicos (caput do art. 74 da LDO 2012 e caput do art. 71 do PLDO 2013), a aplicação das disposições à administração pública indireta (§ 6º do art. 74 da LDO 2012 e art. 71 do PLDO 2013), bem como a ressalva à publicação de informações que se referiam a agentes públicos cujo exercício profissional fosse protegido por sigilo (§ 7º do art. 74 da LDO 2012 e § 7º do art. 71 do PLDO 2013).

Quanto às demais informações incluídas pelo Congresso Nacional, bem como à extensão da publicidade remuneratória “às demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União”, os dispositivos vetados encontravam-se em consonância com a Lei de Acesso à Informação e contribuíam para o aprimoramento da transparência orçamentária no país. Com efeito, subordinam-se à citada Lei “as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios”, conforme seu art. 1º, parágrafo único, inciso.

Dessa forma, a intenção dos dispositivos não foi “inviabilizar o adequado cumprimento da Lei de Acesso à Informação” ou “prejudicar o poder-dever de transparência ativa do Estado”. Pelo contrário, foi estabelecer informações mínimas a serem divulgadas por todos aqueles que, direta ou indiretamente, sejam responsáveis por despesas públicas.

O veto simplesmente fragiliza a transparência. Além do que, quer retirar do Congresso Nacional sua prerrogativa de legislar sobre transparência dos gastos públicos, pretendendo que Decreto exerça o monopólio da norma.

III. CONCLUSÃO

Os vetos atingiram importantes dispositivos relacionados ao exercício do poder congressional na definição de prioridades da administração pública federal e na busca de transparência e publicidade da elaboração e execução do orçamento público.

As razões para cada veto não permitem compreensão mais aprofundada sobre a efetiva motivação para a objeção presidencial. Reiterados vetos foram justificados sob o pretexto de a lei de diretrizes orçamentárias ter natureza temporária e não ser o instrumento adequado. No entanto, diversas disposições da Constituição Federal e da LRF fixam as atribuições da LDO no disciplinamento das matérias tratadas pelo Congresso Nacional.

Foram frustradas as iniciativas e os aperfeiçoamentos que atingem a própria eficácia da participação do Congresso Nacional em matéria orçamentária e financeira, que tem na LDO o seu grande instrumento de participação na formulação de políticas públicas. Reduzir o papel da LDO significa limitar prerrogativas do Congresso Nacional.

A quantidade de vetos mostra a dificuldade política de se encontrar soluções alternativas ou consensuais na matéria de finanças públicas.

O veto generalizado de dispositivos incluídos pelo Congresso Nacional revela intransigência em relação às iniciativas do Poder Legislativo, independentemente do conteúdo.

O Congresso Nacional, com o veto de quase todos os dispositivos que incluiu, vê-se alijado de suas prerrogativas constitucionais na formulação de diretrizes orçamentárias e na definição dos gastos públicos.

Ricardo Alberto Volpe²Diretor da Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira – COFF/CD***Orlando de Sá Cavalcante Neto³***Consultor-Geral de Orçamento, Fiscalização e
Controle – CONORF/SF

² **Consultores designados:** Eugênio Greggianin (coordenador), Márcia Rodrigues de Moura, Mário Luis Gurgel de Souza e Eber Zoehler Santa Helena.

³ **Consultores designados:** José de Ribamar P. da Silva (coordenador) e Maurício Ferreira de Macêdo.