

RAZÕES DE VETO

MENSAGEM Nº 103, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2016.

Senhor Presidente da Assembleia Legislativa,

No exercício das prerrogativas contidas nos artigos 42, § 1º, e 66, inciso IV, da Constituição Estadual, comunico a Vossa Excelência as RAZÕES DE VETO PARCIAL aposto no Projeto de Lei nº 250/2016, que "dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2017 e dá outras providências", aprovado por essa Casa Legislativa na Sessão Ordinária do dia 21 de dezembro de 2016.

art. 2º

"Art. 2º Em consonância com o art. 162, §2º, da Constituição Estadual, o projeto de Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2017 deverá ser compatível com o Plano Plurianual para o quadriênio 2016-2019 e, ainda, deverá atender, em todos os seus programas, a conclusão e entrega de obras inacabadas, conforme §9º do art.164, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 50, de 08 de fevereiro de 2007."

Razões de veto

A Lei de Diretrizes Orçamentárias deve conter o anexo com as metas e prioridades de Governo. No entanto, a Constituição Estadual traz uma exceção. No primeiro ano de mandato do Governador as metas e prioridades serão enviadas com o Projeto de Lei do Plano Plurianual, conforme determina o §9º do art. 164: "§ 9º No primeiro ano do mandato do Governador o projeto de lei do Plano Plurianual conterà como anexo as metas e prioridades do Governo, sem prejuízo do encaminhamento do referido anexo nos demais exercícios através da Lei de Diretrizes Orçamentárias. (EC 50/07)"

Assim, a última parte do artigo apresenta erro, pois está fazendo referência ao dispositivo que permite o envio das metas e prioridades com o Projeto de Lei do Plano Plurianual. Além disso, o artigo dispõe que o projeto de Lei Orçamentária de 2017 deverá atender a conclusão e entrega das obras inacabadas. O Estado não tem como garantir a entrega de todas as obras inacabadas, uma vez que não se trata apenas de disponibilidade de recursos, pois várias obras ainda estão com pendências judiciais que devem ser resolvidas ao longo do exercício de 2017.

Pelas razões acima exposta, propõe-se veto ao art. 2º por estar em desacordo com os mandamentos legais vigentes.

Art.8º

"Art. 8º O orçamento da seguridade social compreende as dotações destinadas a atender as ações de saúde, previdência e assistência social, obedecendo ao disposto na Constituição Estadual, contará, dentre outros, com recursos provenientes de receitas próprias dos órgãos, fundos e entidades que integram exclusivamente o seu orçamento, em especial, os previstos na Lei Complementar nº 144, de 22 de dezembro de 2003, alterada pela Lei Complementar nº527, de 10 de fevereiro de 2014, no montante de 10% (dez) dos valores arrecadados, bem como destacará a alocação dos recursos necessários:

I - à aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde, para cumprimento do disposto na Emenda Constitucional Federal nº 29, de 13 de setembro de 2000, regulamentada pela Lei Complementar Federal nº 141, de 13 de janeiro de 2012;

II - à prestação de assistência médica aos servidores públicos, que serão consignados ao Instituto de Assistência à Saúde do Servidor do Estado de Mato Grosso - MT Saúde, instituído pela Lei Complementar nº 127, de 11 de julho de 2003, e suas alterações."

Razões de veto

O art. 8º do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias trata do Orçamento da Seguridade Social que compreende ações de saúde, assistência social e previdência.

A Lei Complementar nº 144 trata do Fundo Estadual de Combate a Erradicação da Pobreza, e dispõe que:

" Art. 3º Os recursos arrecadados terão a seguinte destinação:

I - famílias cuja renda per capita seja inferior à linha de pobreza e indivíduos em igual situação de renda;

II - populações de municípios e localidades urbanas ou rurais, isoladas ou não, que apresentem condições de vida desfavoráveis.

III - repasse de 10% (dez por cento) do valor arrecadado para manutenção e desenvolvimento das instituições devidamente constituídas voltadas para o atendimento de pessoas portadoras de deficiência”.

A Lei Complementar nº 144 já garante a alocação do recurso, não sendo necessário incluir na LDO, principalmente porque a Lei de Diretrizes para elaboração do Orçamento Anual tem funções típicas determinadas em lei, e nelas não cabem dispositivos que garantam a alocação de recursos orçamentários, ou tornar-se-ia a Lei de Diretrizes em um prévio Orçamento Geral do Estado, extrapolando a competência da Lei e tratando de matérias além daquelas colocadas sob sua guarda e que, por determinação da Constituição Pátria, devem ser tratadas em legislação específica, qual seja, a Lei Orçamentária Anual.

Inciso IX do Art. 12

“Art. 12 (...)

IX - o demonstrativo de acompanhamento bimestral do desempenho dos programas sociais.”

Razões de veto

Apesar dos nobres propósitos da Emenda, deve-se observar que o desempenho dos programas sociais, em sua maioria, é aferido por indicadores de mais longo prazo, sendo grande parte deles de periodicidade anual. Desse modo, fica impossibilitada a publicação bimestral do desempenho de cada programa.

Não obstante, sendo o objetivo central da emenda o acompanhamento dos programas sociais, verifica-se que o mesmo restará contemplado com a nova redação do art. 98 da LDO, a qual prevê que, semestralmente, a Secretaria de Planejamento, disponibilizará os indicadores físicos de acompanhamento das ações e serviços nas áreas de saúde, educação, segurança, infraestrutura e cidades.

Desse modo, recomenda-se o veto do inciso IX do art. 12.

Art. 19, § 1º, 2º e 3º

“Art. 19 Durante o exercício de 2017, caso seja constatada diferença positiva entre a receita prevista na Lei Orçamentária Anual - LOA e a receita efetivamente arrecadada, nos termos do § 3º do art. 43 da Lei nº 4.320/64, o excesso de arrecadação será acrescido ao duodécimo dos Poderes e Órgãos Constitucionais e Autônomos, devendo o orçamento ser suplementado na mesma proporção, e percentuais estabelecidos no caput art. 18.

§ 1º A diferença mencionada no caput do art. 19, referente ao primeiro e segundo quadrimestres, deverá ser quitada dentro do próprio exercício, em parcelas iguais aos números de meses remanescentes até o encerramento do ano.

§ 2º A apuração dos dois primeiros quadrimestres deve ser efetivada até o dia 20 (vinte) do mês subsequente ao respectivo término, sendo que o pagamento da diferença referente a cada um deles deve ser efetivada até o dia 20 (vinte) dos meses subsequentes, em parcelas iguais, na seguinte forma:

I - para o primeiro quadrimestre, o pagamento deverá ser realizado em 08 (oito) parcelas iguais, no dia 20 (vinte) de cada mês;

II - para o segundo quadrimestre, o pagamento deverá ser realizado em 04 (quatro) parcelas iguais, no dia 20 (vinte) de cada mês.

§ 3º Para o último quadrimestre, a apuração deve ser efetivada até o dia 20 de janeiro do ano de 2018, devendo ser registrada a diferença no balanço do exercício de 2017, e o pagamento ser realizado até o dia 20 de abril daquele ano. ”

Razões de veto

As alterações propostas pelo legislador no art. 19 devem ser vetadas, uma vez que as regras para os repasses aos poderes estão previstas, de forma expressa para o exercício de 2017, no parágrafo único do art. 18, onde consta os valores já incluídos no Projeto de Lei Orçamentária Anual, suficientes para atender a programação de suas despesas, inclusive de pessoal e encargos sociais. Dessa forma o art. 19 e seus parágrafos devem ser vetados, por serem inviáveis para a gestão financeira do tesouro estadual, comprometendo o equilíbrio das finanças públicas, contrariando assim o interesse público.

Art. 23 e Parágrafo único

“Art. 23 No exercício de 2017 é obrigatória a execução ou continuidade dos projetos abaixo indicados, quando possuam operações de crédito já contratada ou possuam disponibilidade de recursos em fonte ou obtida por convênio com o Governo Federal, qualquer que seja o estágio ou percentual de realização verificado na abertura do exercício:

I - obras de mobilidade urbana, inclusive Veículo Leve Sobre Trilho;

II - obras de infraestrutura, inclusive pavimentação de estradas e construção de pontes de concreto;

III - obras iniciadas para atender a matriz de responsabilidade da copa do mundo FIFA 2014;

IV - obras e infraestrutura para saúde, educação e segurança.

Parágrafo único Antes da remessa da lei orçamentária, o Poder Executivo, se for o caso, deverá promover a adequação do Plano Plurianual de Investimentos para atender ao disposto neste artigo.”

Razões de veto

O Estado não tem como garantir a execução das obras elencadas nos incisos I, II, III e IV, uma vez que a sua conclusão não depende apenas da existência de operação de crédito ou convênio com o governo federal, pois podem existir outros impedimentos, como de ordem técnica ou judicial, que impossibilitam a continuidade dos projetos. Com isso, se faz necessário o veto do art. 23 por contrariar interesse público.

§ 5º do Art. 34

“Art. 34 (...)

(...)

§5º As despesas empenhadas e não pagas até o final do exercício serão inscritas em restos a pagar e terá validade até o dia 31 de dezembro do ano subsequente, inclusive para efeito de comprovação dos limites constitucionais de aplicação de recursos na área de educação e saúde, podendo ser prorrogada sua validade, desde que exista disponibilidade financeira para sua cobertura.”

Razões de veto

Conforme determina a Lei 4.320/64 consideram-se restos a pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas. Assim, quando um bem é entregue não podemos simplesmente estorná-lo no exercício seguinte, ainda que não tenha disponibilidade financeira para sua cobertura, pois estamos falando de obrigações patrimoniais. Se isso ocorrer, estaríamos ocultando obrigações reais do estado, não dando a devida transparência da situação patrimonial e financeira.

Já os restos a pagar não processados não podem ter o prazo prorrogado, ainda que tenha disponibilidade financeira, pois isso descaracteriza o conceito de restos a pagar não processados. Para que eles possam ter sua validade prorrogada, devem chegar na fase de pré liquidação, ou seja, o bem precisa ser entregue ou o serviço prestado, para poderem se manter inscritos, independentemente de terem ou não disponibilidade.

Por não fazer distinção entre restos a pagar processados e não processados o dispositivo apresentado não pode ser incorporado ao ordenamento legal, relativo às finanças públicas estaduais.

§§1º, 2º e 3º do art. 36

“ Art. 36 (...)

§1º É vedado o contingenciamento das emendas individuais parlamentares a que se refere este artigo, cuja execução deverá ser iniciada no primeiro quadrimestre de 2017.

§2º Os valores destinados as emendas parlamentares no exercício financeiro de 2017, não executadas, deverão ser colocadas em resto a pagar, sem prejuízo de perda do recurso por parte dos Parlamentares.

§3º As Emendas Individuais, não realizadas, deverão ser precedidas de justificativas, com a razão pelo não empenho e execução, e deverão ser encaminhadas ao Parlamentar com cópia para o Tribunal de Contas do Estado.”

Razões de veto

O §1º do art. 36 veda o contingenciamento das emendas individuais parlamentares e determina que sua execução seja iniciada no primeiro quadrimestre de 2017.

O não contingenciamento das emendas contraria dispositivo da Constituição Estadual que autoriza esse procedimento:

“Art.164 (...)

§12 (...)

II - quando for constatado que o montante previsto poderá resultar no não cumprimento das metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentária, situação em que as emendas parlamentares poderão ser reduzidas em percentual igual ao que incidir sobre o conjunto das despesas discricionárias.” (grifo nosso)

Com relação à execução no primeiro quadrimestre, a Constituição Estadual não menciona sobre o prazo de execução das emendas. O orçamento é anual e sua execução deve ser programada de acordo com a capacidade de execução dos órgãos e a disponibilidade financeira. Essa determinação contraria dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que prevê no art.

8º que o Poder Executivo estabelecerá a sua programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, de forma a atender seu planejamento orçamentário e financeiro e no art. 9º a possibilidade de limitação de empenho se verificado que, ao final de um bimestre, a realização da receita estiver aquém do esperado.

A Lei de diretrizes orçamentárias é uma lei anual e possui conteúdo específico estabelecido pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, assim não cabe incluir na LDO regras que já são tratadas em leis específicas, como é o caso de restos a pagar. As regras para inscrição em restos a pagar já estão dispostas na Lei nº 4.320/64 e na Lei Complementar nº 101/2000 - LRF. A LDO não pode incluir novas regras para atender exclusivamente emendas parlamentares, como dispõe o §2º do art. 36.

A determinação contida no §3º já está contemplada em outro dispositivo da lei, não sendo necessário a sua repetição.

Assim, se faz necessário o veto dos §§1º, 2º e 3º do art. 36, por contrariar dispositivos constitucionais e legais.

Art. 37

"Art. 37 Fica o Poder Executivo autorizado abrir créditos suplementares até o limite da dotação consignada na Lei Orçamentária como emendas parlamentares individuais, mediante solicitação e justificativa do autor da emenda, que deverá ser encaminhada às áreas de governo responsáveis pela sua execução, observado o disposto no art. 43 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, e as disposições da Lei nº 10.311, de 14 de setembro de 2015 - LDO/2016, e os percentuais destinados às áreas da saúde, educação, esporte e cultura exigidos no art. 164,§13, inciso I, da Constituição Estadual."

Razões de veto

A Constituição Federal dispõe no §8º do art.165 a autorização para abertura de crédito suplementar. No entanto, esta deve estar contida na Lei Orçamentária Anual - LOA e não na LDO como pretende o art. 37.

"Art. 165 (...)

§8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei." (grifo nosso)

Além disso, a redação do art. 37 apresenta erro, pois faz referência a Lei nº 10.311/2015 que trata da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2016. Por ser uma lei anual, a LDO/2016 apenas dispõe sobre o exercício de 2016, não tendo qualquer aplicabilidade no exercício de 2017. Sendo assim, imprescindível o veto do art. 37, por contrariar dispositivo constitucional.

Art. 43

"Art. 43 Os projetos contemplados por emendas parlamentares deverão ser encaminhados pelo autor da proposta diretamente para as secretarias responsáveis pela execução das emendas, em formulário padrão disponibilizado pela Secretaria de Estado de Planejamento - SEPLAN, para que sejam processados, liquidados e pagos durante o Exercício Financeiro do referido ano."

Razões de veto

O art. 43 determina que os projetos contemplados por emendas devem ser processados, liquidados e pagos durante o exercício financeiro do referido ano. Essa obrigatoriedade é temerária, uma vez que podem ter projetos com impedimentos de ordem técnica o que inviabilizaria a sua completa execução. Também, deve-se levar em conta que existem regras próprias para que ocorra a execução da despesa. Só ocorrerão todos os estágios da despesa, se as exigências legais forem cumpridas dentro do exercício.

Parágrafo único do art. 48

"Art.48 (...)

Parágrafo único Para a execução das disposições contidas no caput deste artigo, o Poder Executivo deverá repor as perdas inflacionárias ocorridas no período de maio de 2016 a abril de 2017, atendendo ainda os requisitos determinados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000), bem como a Constituição Federal."

Razões de veto

O parágrafo único do art. 48 deve ser vetado, pois a matéria objeto do dispositivo em questão, encontra-se devidamente regulamentada pela Lei nº 8.278, de 30 de dezembro de 2004. Além disso, a Lei de Diretrizes Orçamentárias possui caráter temporário não sendo pertinente a regulamentação de procedimentos administrativos em seus dispositivos, o que poderia gerar insegurança jurídica no momento da sua aplicação.

Parágrafo único do Art. 62

"Art. 62(...)

Parágrafo único Quando a transferência constituir recurso proveniente de emenda parlamentar, o processamento regular da proposta deverá se dar junto à secretaria finalística, dispensada a remessa para apreciação de órgão colegiado."

Razões de veto

Da forma como foi disposto o parágrafo único do art. 62, a LDO estaria infringindo dispositivo legal, pois os órgãos colegiados são instituídos por lei específica, onde suas regras devem ser observadas sem exceção.

A LDO não tem competência para alterar leis específicas, sendo assim, indispensável o veto desse parágrafo único, por ilegalidade.

§1º do art. 63

"§ 1º Fica o Poder Executivo autorizado a proceder à abertura de crédito adicional por excesso de arrecadação, no segundo quadrimestre do exercício financeiro correspondente, à conta de recursos provenientes de convênios mediante exposição justificativa prévia e assinatura do competente instrumento."

Razões de veto

O condicionamento para a abertura de crédito adicional por excesso de arrecadação à conta de recursos provenientes de convênios, somente ao segundo quadrimestre do exercício financeiro, pode representar um obstáculo ao recebimento das transferências federais, as quais possibilitam a realização de vários investimentos no Estado, operacionalizando algumas das demandas sociais. Se acatada, a emenda supra mencionada, pode se configurar, assim, em prejuízo para a população mato-grossense, haja vista o alto grau de comprometimento da receita orçamentária estadual com compromissos legais ou contratuais.

Portanto, recomenda-se o veto por representar contrariedade ao interesse público.

§§1º e 2º do art. 66

"Art. 66 (...)

§1º Ressalvadas as transferências constitucionais e as destinadas a atender situação de emergência e estado de calamidade pública, as transferências do Estado para os Municípios, consignados na Lei Orçamentária para o exercício de 2017, terão como preferência o atendimento aos municípios que compõem as regiões I, II, III, IV, VIII, IX e XII do programa MT+20."

§ 2º O não pagamento da transferência aos Municípios até a data constante nos termos do convênio importará na correção de seu valor aplicando-se o INCC - Índice Nacional de Custo da Construção Civil quando se tratar de obras, e o INPC - Índice Nacional de Preços ao Consumidor no restante dos casos, sendo acumulado no período compreendido entre a data do vencimento e o efetivo pagamento."

Razões de veto

No que se refere ao §1º, não seria razoável fazer distinção entre regiões de planejamento na aplicação dos recursos de transferências, pois cabe ao Estado fomentar a capacidade de captação desses recursos para a implementação das políticas públicas, de forma equitativa, em todas as regiões de planejamento do Estado.

Já o §2º trata de transferências voluntárias, logo não há obrigatoriedade legal em efetuar a celebração, assim, não cabe ao Estado ser penalizado por uma benevolência. Principalmente, porque a maioria dos atrasos de repasses nas transferências são por culpa exclusiva do conveniente, tais como inconformidade ou ausência de prestação de contas, ausência de regularidade fiscal, incapacidade de execução do convênio, etc.

Assim, os §§1º e 2º do art.66 devem ser vetados por contrariar interesse público.

Art.84 e parágrafo único

"Art. 84 A renúncia fiscal, concessão de subsídios, isenção e anistias, remissões, alterações de alíquotas por redução de base de cálculo e concessão de crédito presumido de qualquer tributo, devem ser concedidas por lei específica, nos termos do §6º do art.150 da Constituição Federal, observados ainda as exigências do art. 14 da Lei Complementar Federal nº 101/2000.

Parágrafo único. Para garantir a extrafiscalidade da renúncia fiscal de que trata o caput e o atendimento ao plano de Desenvolvimento de Mato Grosso, instituído pela Lei nº 7.958, de 25 de setembro de 2003, que objetiva a redução das desigualdades sociais e regionais, caberá ao Poder Executivo:

I - quando os incentivos em forma de renúncia fiscal de que trata o caput atingirem o percentual de 70% (setenta por cento) dos valores previstos na LDO/LOA nas Regiões V, VI, VII e X do Adendo de Renúncia Fiscal, deverão ser implementadas políticas públicas compensatórias nos municípios integrantes das Regiões I, II, III, IV, VIII, IX e XII do mesmo Adendo;

II - para os fins ora dispostos, entende-se como políticas públicas compensatórias a distribuição de recursos para os municípios integrantes das Regiões descritas no inciso anterior, para serem aplicados nas áreas de infraestrutura, educação, saúde, segurança pública e geração de emprego e renda.”

Razões de veto

A matéria objeto dos dispositivos em questão encontra-se devidamente regulamentada em ato infra legal.

A distribuição de recursos aos municípios já é efetuada, por meio de repasse do produto da arrecadação do ICMS (principal, multas, juros e Dívida Ativa), IPVA, FUPIS, FEP, IPI, FETHAB, segundo percentual calculado mediante critérios definidos em lei.

No caso do Índice de Participação dos Municípios - IPM (utilizado para a distribuição do ICMS), por exemplo, a Lei Complementar 157/2004 estabelece critérios para distribuição.

Qualquer alteração nestes critérios somente pode ser efetuada por lei específica, que estabeleça nova regra de distribuição dos referidos recursos, sendo necessário o veto do art. 84 e do seu parágrafo único.

Art.100

“Art. 100 O Poder Executivo deve instituir critérios para avaliação periódica dos programas e dos projetos, com vistas a aferir a qualidade, a eficiência e a pertinência da sua manutenção, bem como a relação entre custos e benefícios de suas políticas públicas, devendo o resultado da avaliação ser tornado público.”

Razões de veto

O artigo 100, atribuiu ao Poder Executivo o dever de instituir critérios para avaliação periódica dos programas e dos projetos, com vistas a aferir a qualidade, a eficiência e a pertinência da sua manutenção, bem como a relação entre custos e benefícios de suas políticas públicas, devendo o resultado da avaliação ser tornado público.

Em que pesem os objetivos relevantes presentes na Emenda, o Estado de Mato Grosso já possui um critério para a avaliação de seus programas e projetos, trata-se do Relatório da Ação Governamental (RAG). Esse modelo de avaliação já se encontra implementado em todos os órgãos do Poder Executivo Estadual e é parte fundamental do modelo de gestão adotado, tendo como objetivo contribuir para o alcance dos resultados inicialmente previstos nos programas, por meio do aperfeiçoamento contínuo da gestão desses programas e da alocação de recursos no PPA e no orçamento do Estado, de modo a aprimorar a qualidade do gasto público.

Considerando que o objetivo central do dispositivo encontra-se perfeitamente contemplado pela existência do Relatório da Ação Governamental (RAG), recomenda-se o veto total do art. 100.

Parágrafo único do art.101

“Art.101 (...)

Parágrafo único. Para assegurar a transparência e a participação popular durante o processo de elaboração da proposta orçamentária, o Poder Executivo promoverá audiências públicas em, no mínimo, um terço das regiões de planejamento do Estado que compõem o MT +20, nos termos do artigo 48 da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000.”

Razões de veto

O dispositivo em questão não possui aplicabilidade, uma vez que a Lei Orçamentária Anual já se encontra em fase de discussão nessa Casa de Leis. A demora na aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias inviabilizou a promoção de audiências públicas nos termos contidos no parágrafo único do art.101, sendo necessário o seu veto.

Essas, Senhor Presidente, são as razões que me levaram a vetar os dispositivos acima mencionados do projeto em causa, por inconstitucionalidade, por ilegalidade e por contrariarem interesse maior, que é o interesse público. Plenamente confiante na ampla consciência jurídica e no alto descortino político e social de Vossas Excelências e na serena expectativa de seu acatamento pelos nobres integrantes dessa Casa de Leis, reitero expressões de elevada consideração e profundo apreço.

Palácio Paiaгуás, em Cuiabá, 29 de dezembro de 2016.