



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica nº 20/2022

ANÁLISE DOS VETOS AO PLDO 2023
EDUCAÇÃO

Claudio Riyudi Tanno
Consultor de Orçamento

Brasília, agosto de 2022.





Sumário

1. Introdução	3
2. Caput, § 2º e § 3º do art. 25 (autorizações mínimas de despesas)	3
2.1 Razões do veto	3
2.2 Análise do veto.....	4
3. § 21 do art. 69 do Projeto de Lei (receitas próprias)	6
3.1 Razões do veto	6
3.2 Análise do veto.....	7
4. Anexo VII - Prioridades e Metas (art. 4º, inciso VI)	7
4.1 Razões dos veto	8
4.2 Análise do veto.....	8
5. Seção III do Anexo III (despesas ressalvadas do contingenciamento)	9
5.1 Razões do veto	9
5.2 Análise do veto.....	9
6. Informações complementares (investimentos públicos em educação)	10
6.1 Razões do veto	10
6.2 Análise do veto.....	11



ANÁLISE DOS VETOS AO PLDO 2023 EDUCAÇÃO

1. Introdução

O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023 (PLDO 2023) foi sancionado pelo Poder Executivo e convertido na Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022 (LDO 2023), que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2023 e dá outras providências. A presente Nota Técnica tem o objetivo de fornecer subsídios para análise das razões dos vetos, apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo na Mensagem nº 451, de 9 de agosto de 2022, em disposições relacionadas à área educacional.

2. Caput, § 2º e § 3º do art. 25 (autorizações mínimas de despesas)

“Art. 25. As dotações da Lei Orçamentária de 2023, relativas às unidades orçamentárias correspondentes aos Institutos Federais de Ensino e às Universidades Federais, deverão ser corrigidas conforme inciso II do § 1º do art. nº 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e não poderão ser menores que as dotações aprovadas na Lei Orçamentária de 2022.”

.....

“§ 2º O Projeto de Lei Orçamentária de 2023 e a respectiva Lei deverão consignar dotações que contemplem bolsas de permanência, por estudante, em valores equivalentes a, no mínimo, aos valores praticados desde a última atualização, corrigidos na forma do inciso II do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

“§ 3º O Projeto de Lei Orçamentária de 2023 e a respectiva Lei deverão, em observância ao disposto no inciso VII do art. 208 da Constituição e, nos termos da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, consignar dotações que contemplem valores per capita para oferta da alimentação escolar a serem repassados a Estados, Distrito Federal e Municípios equivalentes a, no mínimo, aos valores praticados desde a última atualização, corrigidos na forma do inciso II do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

2.1 Razões do veto

“A proposição legislativa estabelece que as dotações da Lei Orçamentária de 2023, relativas às unidades orçamentárias correspondentes aos Institutos Federais de Ensino e às Universidades Federais, deveriam ser corrigidas conforme o disposto no inciso II do § 1º do art. nº 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e não poderiam ser menores que as dotações aprovadas na Lei Orçamentária de 2022.

Estabelece, ainda, que o Projeto de Lei Orçamentária de 2023 e a respectiva Lei deveriam consignar dotações que contemplassem bolsas de permanência, por estudante, em valores equivalentes, no mínimo, aos valores praticados desde a última atualização, corrigidos na forma do inciso II do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, além de consignar, ainda, dotações que contemplassem valores per capita para oferta de alimentação escolar a serem repassados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios equivalentes, no mínimo, aos valores praticados desde a última atualização, também corrigidos na forma do inciso II do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Entretanto, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público tendo em vista que incluiria valores mínimos específicos para



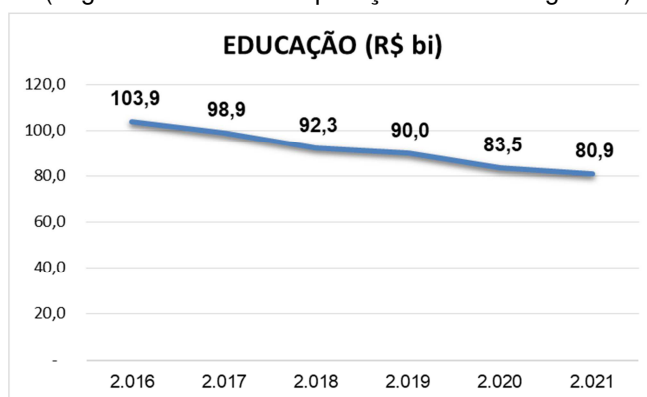
programações do Ministério da Educação (referentes a universidades e institutos em geral, bolsa permanência e alimentação escolar), corrigidos na forma do teto de gastos, mas contabilizados dentro dos limites individualizados do Poder Executivo. A referida medida implicaria aumento da rigidez orçamentária e limitaria as decisões alocativas do Poder Executivo, além de onerar as demais unidades orçamentárias do referido Ministério e os demais órgãos deste Poder da União, que, por estarem sujeitas ao teto de gastos, teriam que ceder limites para as programações preservadas, o que poderia inviabilizar, parcial ou integralmente, outras políticas públicas igualmente relevantes.”

2.2 Análise do veto

Dentre as razões de veto à regra que assegure valores mínimos específicos para programações do Ministério da Educação – corrigidos na forma da EC nº 95/2016, mas contabilizados dentro dos limites individualizados do Poder Executivo – alega-se que implicaria aumento da rigidez orçamentária e limitaria as decisões alocativas do Poder Executivo, em relação a outras despesas que, por estarem sujeitas ao teto de gastos, teriam que ceder limites para as programações preservadas, o que poderia inviabilizar, parcial ou integralmente, outras políticas públicas igualmente relevantes.

Ocorre que, ao longo da vigência do Novo Regime Fiscal, segundo critérios apurados nos estritos termos da EC nº 95/2016¹, a função Educação tem sofrido contínua perda de recursos, cedendo limites para programações de outras áreas, conforme demonstrado no Gráfico 1.

Gráfico 1: Despesas realizadas na função Educação
(segundo critérios de apuração do teto de gastos)



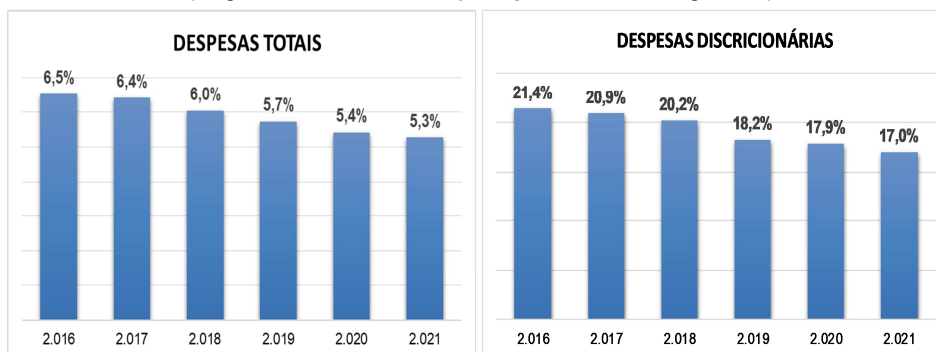
Fonte: NT nº 17/2022-Conof/CD.
Valores corrigidos pelo IPCA. Base 2022

O contexto de restrição orçamentária imposto pela EC nº 95/2016 em prejuízo da educação, que evidencia prioridades alocativas do Governo federal em outras áreas, pode ser melhor visualizado com a série histórica de participação relativa da função Educação nas despesas totais e, em especial, nas despesas discricionárias, onde há maior flexibilidade na definição das políticas públicas (Gráfico 2).

¹ Secretaria do Tesouro Nacional: Painel do Teto de Gastos.



Gráfico 2: Participação da função Educação nas despesas do Poder Executivo (segundo critérios de apuração do teto de gastos)

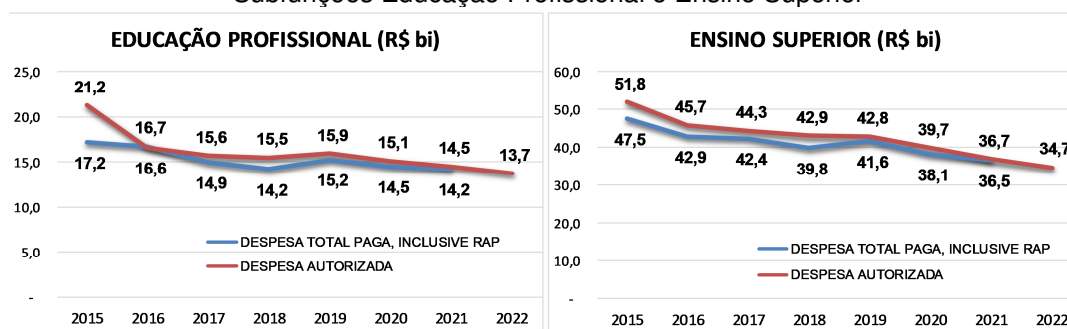


Fonte: NT nº 17/2022-Conof/CD.

Dessa forma, mostra-se imperioso estabelecer mecanismos de proteção das despesas em educação, que seguem inexorável trajetória de deterioração. O PLDO 2023 encaminhado à sanção presidencial identificou a necessidade de preservar as despesas dos institutos federais de educação profissional e tecnológica e das instituições federais de ensino superior, bem como restabelecer valores históricos de concessão de bolsa permanência no ensino superior e de alimentação escolar para educação básica.

O caput do art. 25 do PLDO 2023 pretendia, de forma conservadora, preservar as dotações orçamentárias para os grupos de unidades orçamentárias correspondentes aos Institutos Federais de Ensino e às Universidades Federais, em valores corrigidos, equivalentes às dotações aprovadas na LOA 2022, cujos montantes já resultam de contínua sucessão de restrições orçamentárias (Gráfico 3), que atingem de forma mais intensa seu custeio e, em maior escala, os investimentos.

Gráfico 3: Série histórica de autorizações orçamentárias e pagamentos Subfunções Educação Profissional e Ensino Superior



Fonte: NT nº 17/2022-Conof/CD. Valores corrigidos pelo IPCA. Base 2022

Quanto ao § 2º do art. 25 do PLDO 2023, nos termos da Lei no 5.537, de 21 de novembro de 1968, compete à União prestar assistência técnica e financeira para garantir o acesso e a permanência do estudante no ensino superior, por meio da concessão de bolsas de estudo e permanência. Criado, no âmbito do Ministério da Educação e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, o Programa de Bolsa Permanência (PBP) é destinado à concessão de bolsas de permanência a estudantes de graduação de instituições federais de ensino superior.

O valor desde 2013 e atualmente praticado é de R\$ 900 para estudantes indígenas e quilombolas e de R\$ 400 para os que comprovarem situação de vulnerabilidade econômica. Por meio do dispositivo pretendia-se unicamente a recomposição dos valores referenciais praticados pelo programa desde a última atualização, a fim de que se assegurem condições mínimas de



permanência no ensino superior de alunos em situação de vulnerabilidade, afetados por momento de difícil contexto socioeconômico.

No mesmo diapasão restritivo encontra-se o programa suplementar de alimentação escolar, objeto do § 3º do art. 25 do PLDO 2023. Nos termos do art. 208, inciso VII, da Constituição, o dever do Estado com a alimentação será efetuado mediante a garantia de atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. A União, por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, instituído pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, deve complementar recursos que possibilitem a oferta de refeições que cubram as necessidades nutricionais dos alunos da educação básica durante o período letivo.

Os valores repassados a Estados, Distrito Federal e Municípios correspondem a per capita nos mesmos valores praticados desde 2017: R\$ 1,07/aluno para creche, R\$ 0,53/aluno para pré-escola, R\$ 0,36/aluno para os ensinos fundamental e médio. O PNAE atende cerca de 38 milhões de estudantes da educação básica, muitos em situação de alta vulnerabilidade, em contexto socioeconômico de aumento da fome e de disparada da inflação.

3. § 21 do art. 69 do Projeto de Lei (receitas próprias)

“§ 21. No caso de receitas próprias, de convênios e de doações obtidas pelas instituições federais de ensino superior e pelos institutos federais de educação, ciência e tecnologia, deverão ser observadas as seguintes disposições:

I - as despesas custeadas com as referidas receitas não serão consideradas para fins de apuração do montante a que se refere o § 1º deste artigo, nem de limitação de empenho e movimentação financeira; e

II - no caso de abertura de créditos adicionais à conta de excesso de arrecadação ou de superavit financeiro referentes às mencionadas receitas, cancelamentos compensatórios de dotações não incidirão sobre as programações do Ministério da Educação.”

3.1 Razões do veto

“A proposição legislativa estabelece que, no caso de receitas próprias, de convênios e de doações obtidas pelas instituições federais de ensino superior e pelos institutos federais de educação, ciência e tecnologia, deveriam ser observadas, entre outras disposições, que as despesas custeadas com as referidas receitas não seriam consideradas para fins de apuração do montante a que se refere o § 1º do art. 69, nem de limitação de empenho e movimentação financeira e que, no caso de abertura de créditos adicionais à conta de excesso de arrecadação ou de superavit financeiro referentes às mencionadas receitas, os cancelamentos compensatórios de dotações não incidiriam sobre as programações do Ministério da Educação.

Entretanto, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, pois restringiria a discricionariedade alocativa do Poder Executivo federal na implementação das políticas públicas, o que aumentaria a já alta rigidez do orçamento, ao excetuar as despesas custeadas com receitas próprias de convênios e de doações obtidas pelas instituições federais de ensino superior e pelos institutos federais de educação, ciência e tecnologia, do cálculo da base de referência para distribuição da limitação de empenho e movimentação financeira entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, não as considerando para fins de limitação de empenho e movimentação financeira, e, no caso de incorporação de excesso ou superavit das citadas fontes, dos cancelamentos compensatórios sobre as programações do Ministério da Educação.



Ressalta-se que a referida limitação deveria observar as necessidades de execução dos órgãos públicos e as despesas essenciais e inadiáveis. Portanto, a vinculação prévia dessa decisão prejudicaria o atendimento de demandas urgentes verificadas durante o exercício de 2022, inclusive no âmbito do Ministério da Educação.”

3.2 Análise do veto

Tendo como fundamento as mesmas considerações relativas ao veto ao caput, § 2º e § 3º do art. 25 do PLDO 2023 – que demonstram grave prejuízo causado à educação em cenário imposto pela EC nº 95/2016 e justificam estabelecer mecanismos de proteção das despesas – as disposições relativas ao § 21 do art. 69 buscavam alternativas para dar maior garantia à captação de recursos próprios pelas instituições federais de ensino superior e pelos institutos federais de educação profissional e tecnológica.

No decorrer do exercício financeiro, as unidades vinculadas ao Ministério da Educação celebram contratos com a execução de objetos específicos. Essa situação vincula a arrecadação efetuada pela unidade à prestação de um serviço objeto do contrato. Portanto, mostra-se coerente e necessário que a despesa não deva ser submetida à limitação de empenho, o que pode comprometer o cumprimento do objeto acordado.

Outras receitas próprias de caráter geral, advindas do esforço das instituições federais de ensino, são de livre aplicação – caso de prestação de serviços, cobrança de taxas administrativas, recebimento de aluguéis e doações – quando geram excesso de arrecadação no decorrer do exercício, por força da EC nº 95/2016 não podem ser apropriadas para abertura de créditos em benefício da instituição, salvo se houver cancelamento correspondente de despesas em outra dotação orçamentária. A arrecadação adicional, se não houver compensação, será revertida em benefício do Tesouro Nacional, vindo a contribuir para a obtenção da meta de resultado primário prescrita na lei de diretrizes orçamentárias.

Limitar o empenho de despesas financiadas com receitas próprias, de doações e convênios representa desestímulo à obtenção de novas arrecadações, que poderiam proporcionar maior autonomia orçamentária e financeira de universidades e institutos federais em momento de grave restrição fiscal².

4. Anexo VII - Prioridades e Metas (art. 4º, inciso VI)

.....

5011 EDUCAÇÃO BÁSICA DE QUALIDADE

20RP APOIO À INFRAESTRUTURA PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA - PROJETO APOIADO (UNIDADE) 100.234,5

5012 EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA

15R4 APOIO À EXPANSÃO, REESTRUTURAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA - PROJETO APOIADO (UNIDADE) 1.560,52

5013 EDUCAÇÃO SUPERIOR - GRADUAÇÃO, PÓS-GRADUAÇÃO, ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO

15R3 APOIO À CONSOLIDAÇÃO, REESTRUTURAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR - PROJETO APOIADO (UNIDADE) 2.187,1

² Com a finalidade de oferecer uma solução permanente para a questão, tramita na Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição nº 24/2019, que acrescenta inciso V ao § 6º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para excluir despesas de instituições federais de ensino, nos termos especificados, da base de cálculo e dos limites individualizados para as despesas primárias (teto de gastos imposto pela EC nº 95/2016).



4.1 Razões dos veto

“A proposição legislativa estabelece que as ações constantes do Anexo VII consistem em prioridades e metas da administração pública federal para o exercício de 2023, atendidas as despesas obrigatórias e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, além da previsão de reajustes e reestruturações de cargos e carreiras e do fortalecimento das políticas de Segurança Pública.

Entretanto, a despeito da boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, tendo em vista que a ampliação realizada pelo Congresso Nacional do rol das prioridades da administração pública federal para o referido exercício dispersaria os esforços do Governo para melhorar a execução, o monitoramento e o controle das prioridades já elencadas e afetaria, inclusive, o contexto fiscal que o País enfrenta.

Tais dispositivos contribuem para a elevação da rigidez orçamentária, que já se mostra excessiva, em razão do grande percentual de despesas obrigatórias, do excesso de vinculações entre receitas e despesas e da existência de inúmeras regras de aplicação de despesas, que dificultam o cumprimento da meta de resultado primário e a observância do Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 (teto de gastos), e da regra de ouro, constante do inciso III do caput do art. 167 da Constituição.

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

4.2 Análise do veto

Como tem ocorrido ao longo dos últimos anos, o Anexo de Prioridades e Metas, incluído pelo Congresso Nacional no PLDO 2023, foi vetado. Nas razões apontadas, o Poder Executivo faz considerações em relação à dispersão de esforços para melhorar a execução, o monitoramento e o controle das prioridades remanescentes no art. 4º da Lei³, com impactos no cumprimento das metas fiscais e dos limites de despesas primárias. Na análise aos vetos do PLDO 2022, as Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal manifestam-se acerca do veto integral ao Anexo de Metas e Prioridades⁴:

“É amplamente conhecida a carência de espaço fiscal tanto para investimentos quanto para o atendimento dos custeios estabelecidos também como prioridade nos dispositivos vetados, com raras exceções. Vários projetos estratégicos e, conseqüentemente, tidos como prioridade pelo governo federal têm sofrido com insuficientes alocações de recursos orçamentários. Essa realidade, visível inclusive em relação aos constantes deficits primários e nominais, evidencia a baixa capacidade de investimento por parte do

³ Art. 4º As prioridades e as metas da administração pública federal para o exercício de 2023, atendidas as despesas obrigatórias e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, além da previsão de reajustes e reestruturações de cargos e carreiras, e do fortalecimento das políticas de Segurança Pública, consistem:

I - na Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância;

II - nas ações destinadas à segurança hídrica;

III - nos programas destinados à geração de emprego e renda;

IV - nos investimentos plurianuais em andamento, previstos no Anexo III à Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, que instituiu o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023, obedecidas as condições previstas no § 1º do art. 9º da referida Lei e no § 20 do art. 166 da Constituição;

V - na Política Nacional para Recuperação das Aprendizagens na Educação Básica; e

VI - (VETADO).

⁴ Nota Técnica Conjunta nº 4, de 2021.



governo federal e torna, de fato, difícil implementação de grande número de prioridades. É importante mencionar, contudo, que a inserção de ação no rol de prioridades não a torna imune a eventos como contingenciamento ou cancelamento de dotações. Portanto, uma ação prioritária não fica sujeita à obrigatoriedade de execução. Não obstante, o Tribunal de Contas da União, em pareceres prévios a Contas de Governo, tem sustentado a necessidade de o Executivo demonstrar que seus esforços de execução em favor das ações prioritárias superaram a média relativa às “não prioridades”, sob pena de imposição de ressalva às contas. Embora o contexto fiscal enfrentado pelo País seja grave, o que favorece a indicação de menor número de prioridades e diretrizes, o veto amplo às propostas apresentadas pelos congressistas enseja concentração do poder decisório no próprio Executivo.”

5. Seção III do Anexo III (despesas ressalvadas do contingenciamento)

“Seção III

Das demais despesas ressalvadas

.....

XXXI - despesas relativas aos programas 5011 - Educação Básica de Qualidade, inclusive educação infantil e especial, 5012 - Educação Profissional e Tecnológica e 5013 - Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão;”

5.1 Razões do veto

“A proposição legislativa estabelece na Seção III do Anexo III do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023, as demais despesas que seriam ressalvadas, elencando 47 itens para esse fim.

Entretanto, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição contraria o interesse público, tendo em vista que os itens propostos não são passíveis de limitação de empenho, o que reduziria o espaço fiscal das despesas discricionárias e restringiria a eficiência alocativa do Poder Executivo na implementação das políticas públicas.

Ademais, a inclusão dos itens contribuiria para a elevação da rigidez do orçamento e dificultaria não apenas o cumprimento da meta fiscal como a observância do Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016 (teto de gastos), e da regra de ouro, constante do inciso III do caput do art. 167 da Constituição. Ressalta-se que o não cumprimento dessas regras fiscais, ou mesmo a mera existência de risco de descumprimento, poderia provocar insegurança jurídica e impactos econômicos adversos para o País, tais como elevação de taxas de juros, inibição de investimentos externos e elevação do endividamento.

Adicionalmente, a exclusão de quaisquer dotações orçamentárias do cálculo da base contingenciável traria maior rigidez para o gerenciamento das finanças públicas, especialmente no tocante ao alcance da meta de resultado primário. Além disso, à medida que se reduzem, nessa base, as despesas discricionárias do Poder Executivo, aumenta-se proporcionalmente a participação dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União na limitação de empenho, o que poderia prejudicar o desempenho de suas funções, uma vez que, de forma geral, suas dotações se destinam ao custeio de ações administrativas.”

5.2 Análise do veto

Ao incluir a Seção III do Anexo III, o Congresso Nacional utiliza-se da prerrogativa conferida pelo art. 9º, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço



da dívida, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

A Seção I trata das despesas primárias que constituem obrigações constitucionais ou legais da União e a Seção II, das despesas financeiras que constituem obrigações constitucionais ou legais da União. Dessa forma, cabe a definição das demais despesas meritórias que seriam preservadas de eventual contingenciamento de despesas, caso dos programas finalísticos vinculados à educação e elencados no PLDO 2023, que sofreram contínua redução de recursos, no período 2015-2022, em benefício de outras áreas, conforme demonstrado no item 2 desta nota técnica.

Em vetos anteriores à Seção específica que tratava das demais despesas ressalvadas do contingenciamento, as Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal apresentaram as seguintes considerações⁵:

“Assim como ocorreu em anos anteriores, a Seção II do Anexo III foi criada pelo Congresso Nacional para ressaltar do contingenciamento um conjunto de despesas consideradas meritórias cujas dotações deveriam ser preservadas quando da execução orçamentária. A alegação genérica de que “a exclusão de quaisquer dotações orçamentárias do cálculo da base contingenciável traz maior rigidez para o gerenciamento das finanças públicas, especialmente no tocante ao alcance da meta de superávit primário”, não impede que a LDO contenha critérios e diretrizes para ressaltar algumas despesas do contingenciamento, como previsto na LRF. Não há, ainda, na fundamentação, considerações sobre a natureza de cada item incluído pelo Congresso Nacional, tampouco se apresentam elementos quantitativos que justifiquem a alegação de eventual risco para a consecução da meta de resultado primário. (...) Trata-se de mecanismo engendrado para o Poder Legislativo participar da seleção das despesas que devam ter suas dotações preservadas durante a execução. O veto às iniciativas congressuais exclui o Legislativo do legítimo exercício dessa prerrogativa e, conjugado a outros vetos, a exemplo do Anexo VII – Prioridades e Metas, evidencia um desbalanceamento do sistema de definição das prioridades orçamentárias em favor do Poder Executivo. Por fim, é inegável que a discriminação na LDO de um conjunto de despesas discricionárias ressalvadas do contingenciamento contribui para uma maior transparência da gestão fiscal. O procedimento de limitação de empenho adotado há muitos anos deve ser aperfeiçoado, porquanto além de deixar a definição das programações contingenciadas a critério exclusivo do Executivo, sequer explicita à sociedade as dotações que sofrem o contingenciamento.”

6. Informações complementares (investimentos públicos em educação)

Inciso XXV do Anexo II ao Projeto de Lei

“XXV - demonstrativo de investimentos públicos em educação constantes do Projeto de Lei Orçamentária de 2023, nos termos do art. 5º, § 4º, e da meta 20 do Anexo da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (PNE 2014-2024), de modo a explicitar a metodologia utilizada, discriminando-se valores das ações orçamentárias, por grupo de natureza de despesa, modalidade de aplicação e identificador de resultado primário, bem como valores de incentivos e isenções fiscais, subsídios e demais gastos indiretos, agregados como proporção do produto interno bruto.”

6.1 Razões do veto

⁵ PLDO 2018 e PLDO 2016, vetos integrais.



“A proposição legislativa faz constar da relação das informações complementares ao Projeto de Lei Orçamentária de 2023, constante do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023, o demonstrativo de investimentos públicos em educação constantes do Projeto de Lei Orçamentária de 2023, nos termos do § 4º do art. 5º e da meta 20 do Anexo à Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024), de modo a explicitar a metodologia utilizada, discriminando-se valores das ações orçamentárias, por grupo de natureza de despesa, modalidade de aplicação e identificador de resultado primário, e valores de incentivos e isenções fiscais, subsídios e demais gastos indiretos, agregados como proporção do produto interno bruto.

Entretanto, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público tendo em vista que o § 4º do art. 5º da Lei nº 13.005, de 2014, dispõe sobre aproximadamente todos os recursos aplicados em educação, tanto pela União, quanto por Estados, Distrito Federal e Municípios, em todos os níveis de ensino. Desse modo, tais informações não dependem somente das despesas previstas no orçamento da União, mas da agregação de informações relacionadas a todos os entes federativos, as quais não estão disponíveis no momento de envio do Projeto de Lei Orçamentária Anual.

Além disso, o dispositivo prevê a discriminação de gastos não orçamentários como valores de incentivos e isenções fiscais, subsídios e demais gastos indiretos, agregados como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, o que aumenta a complexidade e viabilidade de elaboração das informações para atendimento das informações complementares.”

6.2 Análise do veto

Nos termos do art. 10 da LDO 2023, o Poder Executivo federal encaminhará ao Congresso Nacional, no prazo de até quinze dias, contado da data de envio do Projeto de Lei Orçamentária de 2023, demonstrativos com as informações complementares relacionadas no Anexo II. O inciso XXV, incluído pelo Congresso Nacional, buscava adequar a elaboração do orçamento federal com o acompanhamento das metas do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014), que estabelece meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto⁶, definido em seu § 4º do art. 5º:

“§ 4º O investimento público em educação a que se referem o inciso VI do art. 214 da Constituição Federal e a meta 20 do Anexo desta Lei engloba os recursos aplicados na forma do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213 da Constituição Federal.”

As razões de veto alegam que a apuração, nos termos do art. 5º, § 4º, depende dos recursos aplicados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em todos os níveis de ensino, cujas informações são indisponíveis no momento de envio do Projeto de Lei Orçamentária Anual, além de prever a discriminação de gastos não orçamentários como valores de incentivos e isenções fiscais, subsídios e demais gastos indiretos, agregados como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, o que aumenta a complexidade de elaboração das informações.

⁶ Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.



Porém, o inciso XXV vetado deixa claro que o demonstrativo requerido refere-se unicamente aos “investimentos públicos em educação constantes do Projeto de Lei Orçamentária de 2023”, atingindo, pois, somente as aplicações da União. O veto indica a inexistência de métrica, quando da elaboração da peça orçamentária, para apuração da programação da despesa e da estimativa de renúncias fiscais que contribuem para a obtenção da meta prevista, o que seria instrumento de monitoramento e avaliação, prescritos no art. 5º do PNE.

Brasília, 12 de agosto de 2022.

Claudio Riyudi Tanno
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira