



CONGRESSO NACIONAL

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

Nota Técnica Conjunta n.º 02/09

SUBSÍDIOS À APRECIÇÃO DOS VETOS PRESIDENCIAIS À LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2010

(Lei nº 12.017, de 12.8.2008)

Brasília, 25 de agosto de 2009

I INTRODUÇÃO

Esta Nota Técnica objetiva analisar os vetos que foram apresentados pelo Presidente da República, por meio da Mensagem nº 648, de 12 de agosto de 2009, ao Projeto de Lei nº 7, de 2009 – CN, que “dispõe sobre as diretrizes para elaboração da lei orçamentária de 2010 e das outras providências” – PLDO 2010.

De um total de vinte vetos, dezessete referem-se ao texto da lei, dois ao Anexo III, relativo às Informações Complementares e um ao Anexo V, que discrimina as despesas que não serão objeto de limitação de empenho e movimentação financeira. Em resumo os dispositivos vetados relacionam-se com:

- ações do PAC e regras de sua exclusão da base contingenciável: art. 4º, §2º; e art. 71, IV;
- elaboração de demonstrativos e encaminhamento de informações ao Congresso Nacional: art. 4º, §§ 4º e 5º; e inciso XII, alínea “a”, item 5 e inciso XXXIV, ambos do Anexo III (Informações Complementares);
- regras com o intuito de diminuir o grau de discricionariedade do Poder Executivo na elaboração e na execução do orçamento: art. 3º, § 3º; art. 55, § 4º; e seção II, itens 9, 10, 11 e 12, do Anexo V (Despesas Ressalvadas de Limitação de Empenho);
- mecanismos de controle de despesas de custeio e de planilhas de custos: art. 21, § 4º, e art. 112, § 9º;
- atendimento de expansão de despesa obrigatória e compensação de renúncia de receita: art. 13, § 1º, III e §§ 3º e 4º, art. 91, § 2º; e art. 93, § 6º;
- discriminação de despesas e alocação de recursos na lei orçamentária: art. 12, incisos XXV, XXVI e XXVII ; art. 21; § 1º, IV, “c” ; e art. 51, § 2º;
- mecanismos de controle para transferências a entidades privadas: art. 36, inciso VII, “a” e art. 37; e
- superávit primário e transferências decorrentes da Lei Kandir de Estados, DF e Municípios: art. 2º, § 3º; art. 12, § 3º.

As considerações apresentadas não refletem, necessariamente, a opinião da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, tampouco a de seus parlamentares-membros. Têm, antes, o propósito de apresentar subsídios técnicos à apreciação dos vetos.

II ANÁLISE DA MATÉRIA POR DISPOSITIVO VETADO

A parte vetada dos dispositivos está destacada, seguida pelas razões apresentadas pelo Poder Executivo e pela análise das Consultorias de Orçamento do Senado Federal e da Câmara dos Deputados:

1. § 3º do art. 2º (Meta de Superávit para Estados, DF e Municípios)

- Dispositivo vetado

“Art. 2º (...)

§ 3º Mantida a meta de superávit primário para o setor público consolidado estabelecida no caput deste artigo, a parcela referente aos Estados, Distrito Federal e Municípios poderá ser reduzida em até 0,05% (cinco centésimos por cento) do PIB, desde que essa redução seja destinada para investimentos.”

- Razões do veto

“Sugere-se veto ao § 3º do art. 2º, por contrariedade ao interesse público, considerando que a LDO não impõe meta de resultado primário a Estados e Municípios, apenas determina que a União execute seu orçamento de forma compatível com a meta do setor público consolidado. Logo, eventual obtenção de resultado primário superior à meta estabelecida na LDO não teria o condão de liberar gastos adicionais para os diferentes entes da federação, não se vislumbrando assim possibilidade de o Governo Federal operacionalizar este comando.”

- Análise das Consultorias

A emenda que introduziu o citado parágrafo teve o mérito de procurar estender a estados e municípios a margem para despesas adicionais, incluindo as de caráter anti-cíclico, que foi dada à União. Contudo, é fato, conforme consta da razão do veto, que a LDO não impõe meta primária para os entes subnacionais. O resultado efetivamente alcançado por cada um decorre de fatores, para citar os mais importantes, como o atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal e a amortização de suas dívidas assumidas e refinanciadas pelo governo federal. Seria contrário ao interesse dos parlamentares que defenderam o dispositivo, a fixação de um piso de 0,90% do PIB para o superávit primário de estados e municípios, pois, mantida a redação anterior, podem realizar menos. Deve ser reconhecida, também, a dificuldade de se verificar ou comprovar o uso de meio ponto percentual do PIB em investimento de entes subnacionais.

2. § 3º do art. 3º (Restos a Pagar Processados relativos ao PAC)

- Dispositivo vetado

“Art. 3º (...)

§ 3º Considera-se, para efeitos do inciso I do § 1º deste artigo, apenas os restos a pagar processados.”

- Razões do veto

“A redação proposta no § 3º do art. 3º, ao vedar a utilização dos restos a pagar não processados de programações relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, para fins de redução da meta de superávit primário, cria sérias restrições à execução de importantes ações desse Programa.

Ressalte-se que a quase totalidade desses investimentos, no âmbito do PAC, dizem respeito a obras de grande porte de caráter plurianual, ou seja, perpassam vários exercícios e orçamentos anuais. Assim, é natural a inscrição de restos a pagar não processados para esse tipo de obra, dada a sua complexidade e a existência de diversos eventos que podem alterar o cronograma de liquidação da despesa.

Nesse sentido, a limitação imposta pelo dispositivo em questão contraria o interesse público, uma vez que ao possibilitar o abatimento apenas parcial dos restos a pagar da meta de superávit primário cria dificuldades para a conclusão de importantes projetos em execução sem comprometer a obtenção da meta estabelecida para esse superávit.”

- **Análise das Consultorias**

Com vista a privilegiar investimentos incluídos no PAC, o projeto encaminhado pelo Poder Executivo previa a redução da meta de resultado primário em até 16,9 bilhões. Além disso, esse redutor poderia ser aumentado em decorrência da execução de restos a pagar relativos a tais investimentos.

O Congresso Nacional manteve a possibilidade de se reduzir a meta do resultado primário, aumentando esse valor para 22,5 bilhões. Quanto aos restos a pagar relativos ao PAC, no entanto, limitou-se a possibilidade de redução da meta somente no caso de execução de restos a pagar que forem inscritos como processados.

Como se o observa, o Poder Legislativo criou condições que possibilitarão uma aplicação de R\$ 5,6 bilhões no PAC, à conta do orçamento de 2010, além dos R\$ 16,9 bilhões que haviam sido propostos pelo Poder Executivo, dentro da meta de resultado primário.

Essa flexibilidade se deu com a restrição do outro mecanismo de redução da meta exigida, de modo que somente restos a pagar processados relativos ao PAC poderiam ser abatidos da meta. Essa solução é indispensável para desestimular eventuais inscrições de restos a pagar que não atendam plenamente à condição de despesa legalmente empenhada, que requer que haja, não apenas a emissão de nota de empenho, mas também a formalização do contrato, o qual efetivamente cria a obrigação de pagamento.

Não são, portanto, razoáveis as razões do veto, pois a despesa que eventualmente não fosse considerada como redutor da meta de resultado primário, em razão do dispositivo vetado, poderia produzir o mesmo efeito se fosse reempenhada à conta do orçamento de 2010.

3. § 2º do art. 4º (Copa do Mundo no PAC)

- Dispositivo vetado

“Art. 4o (...)

§ 2o As ações orçamentárias relacionadas com a realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014 no Brasil integram o PAC.”

- Razões do veto

A inclusão das ações relacionadas com a realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014 no PAC, sem o estabelecimento de critérios objetivos para seleção dos investimentos em infraestrutura consoante as políticas públicas desenvolvidas pelo Governo Federal, poderá gerar uma demanda desordenada por recursos, uma vez que eles não serão objeto de limitação de empenho até o limite de que trata o art. 3o do projeto de lei, correspondente a R\$ 22,5 bilhões.

Ademais, convém destacar a amplitude que o tema poderá assumir a partir do entendimento de que determinadas ações, tais como rodovias, melhorias urbanísticas, transporte urbano, revitalização/construção de estádios de futebol, etc., estariam, direta ou indiretamente, relacionadas com a Copa do Mundo de Futebol de 2014. Portanto, a destinação de recursos do PAC para o atendimento de iniciativas como essas, a despeito de meritórias, dar-se-ia em detrimento dos demais investimentos de infraestrutura planejados na esfera federal, inclusive dos que se encontram em andamento.

Nesse sentido, a determinação, constante do texto, de que as ações relacionadas com a Copa do Mundo de Futebol de 2014 integram o PAC, demonstra-se inoportuna e contrária ao interesse público porque contribuirá para a criação de vinculações de despesas no âmbito do referido Programa com a consequente redução da margem de discricionariedade alocativa do Governo Federal.

- Análise das Consultorias

O Congresso Nacional optou por incluir no PAC as ações relacionadas com a realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014 no Brasil, justamente por entender que o governo brasileiro se comprometeu com a realização do evento. Levou ainda em consideração que o futebol faz parte da cultura do povo brasileiro, tendo um grande potencial de mobilização da sociedade. A copa do mundo, mais que um evento esportivo, é uma oportunidade única de mostrar o País ao mundo, com perspectivas de alavancagem econômicas e sociais incontestáveis.

A inclusão das ações correspondentes no PAC serviria, então, para demonstrar, não apenas ao brasileiro, mas aos amantes do esporte mundo a fora, que o Brasil está comprometido tanto de fato quanto de direito com o evento. A contar de 2010, faltarão apenas cerca de quatro anos e meio para a abertura da competição, mas são desconhecidas quaisquer iniciativas concretas sobre os grandes e variados investimentos a serem realizados. E a inclusão dos gastos no PAC tinha também por objetivo assegurar, oportunamente, os recursos necessários

Obviamente que as ações intrínsecas à competição concorrem com outras ações, mas a Copa do Mundo decorre de uma opção governamental. Incluídas ou não no PAC, os gastos respectivos terão de ser realizados e os projetos concluídos, sob pena de forte frustração interna e descrédito externo. Como o governo optou pelo veto do dispositivo que as incluía no PAC, fica o sentimento de que não prioriza o evento, lançando dúvidas sobre a real capacidade de financiá-lo a tempo.

4. §§ 4º e 5º do art. 4º (Demonstrativo das Metas Sociais)

- Dispositivo vetado

“Art. 4º (...).

§ 4º O Poder Executivo publicará demonstrativo de cumprimento de metas sociais, por metas físicas e financeiras, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes, com avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior.

§ 5º O desenvolvimento das ações para cumprimento das metas sociais será amplamente divulgado, permitindo seu monitoramento pela sociedade.”

- Razões dos vetos

“A Lei no 11.653, de 7 de abril de 2008, que dispõe sobre o Plano Plurianual 2008-2011 - PPA, nos incisos II, III, IV e V do art. 19, estabelece para o Poder Executivo a obrigatoriedade do envio, anualmente, ao Poder Legislativo de um conjunto de informações que permitam o acompanhamento e a avaliação do cumprimento das metas estabelecidas para o conjunto das programações definidas no Plano Plurianual, para o exercício a que se refere a proposta orçamentária e para os três exercícios subsequentes. Tais informações objetivam: (a) prestar contas sobre a execução e os resultados alcançados pela ação de governo; e (b) fornecer ao Poder Legislativo subsídios para o processo de avaliação da proposta orçamentária encaminhada 15 dias antes do prazo estabelecido no PPA.

Os programas finalísticos do Plano - aqueles nos quais, pela sua implementação, são ofertados bens e serviços diretamente à sociedade - são acompanhados de indicadores e de metas para seus índices. Nele também são estabelecidos metas físicas e estimados valores financeiros para as ações que compõem os programas, metas e valores que são ajustados de acordo com o aprovado nas leis orçamentárias anuais. As metas sociais a que se referem os §§ 4º e 5º do art. 4º do projeto de lei estão assim contidas no Plano Plurianual 2008-2011.

Adicionalmente, é importante ressaltar que a informação das metas físicas e financeiras das diversas ações constantes dos orçamentos da União não caracterizam, por si só, o real resultado das metas sociais perseguidas pelo Governo. O resultado de políticas públicas reconhecidamente sociais, tais como aquelas relativas à educação e à assistência social, entre outras, só pode ser efetivamente mensurado no longo prazo. O principal resultado do Programa Bolsa Família, por exemplo, não é a quantidade de pessoas que recebem o benefício anualmente, mas sim a quebra do ciclo de pobreza entre as gerações, criando condições para que as famílias cuidem do acesso à saúde e à educação de suas crianças, de forma que a geração seguinte tenha melhores condições de vida.

Ademais, seria grande a dificuldade operacional para a confecção de relatórios desagregados por cidades ou regiões, necessários para viabilizar o monitoramento pela sociedade, na forma proposta pelo § 5º do art. 4º. Deve-se lembrar, ainda, que, dada a dimensão do território brasileiro, a consolidação de tais dados pode se dar com considerável defasagem.

Diante do exposto, entende-se que as exigências constantes dos referidos dispositivos contrariam o interesse público, ao significar uma duplicidade de esforços por parte do Poder Executivo para encaminhamento de informações que já estão contidas nos Relatórios Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011, previstos na Lei nº 11.653, de 2008.”

- **Análise das Consultorias**

O dispositivo vetado determinou a publicação, pelo Poder Executivo, de demonstrativo físico e financeiro de metas sociais para o exercício de 2010 e para os dois seguintes, devendo divulgar para o conjunto da sociedade o desenvolvimento de ações para o cumprimento das metas sociais.

Inegavelmente, as metas sociais perfazem o conjunto de programas do PPA, como se assevera nas razões do veto. O que se pretende, no entanto, é justamente discriminar, no conjunto das ações do PPA, aquelas intervenções de caráter social, tomando-se o cuidado de não predeterminar qualquer metodologia de seleção das metas correspondentes.

O demonstrativo ofereceria visão consolidada da evolução dos gastos sociais realizados pelo governo. O veto, por isso mesmo, frustra iniciativa que visava conferir maior transparência à ação governamental, iniciativa essa que contou com relevante apoio no âmbito do Congresso Nacional, contando vinte e seis emendas apresentadas com esse propósito, apoiadas por diversas entidades da sociedade civil.

5. **Incisos XXV, XXVI e XXVII do art 12 (Programação Específica na LOA)**

- **Dispositivo vetado**

“Art. 12. (...)

XXV – à concessão de subvenção econômica e subsídio ao Programa de Desenvolvimento e Diversificação Agrícola das regiões cacaueiras;

XXVI – à concessão de subvenção econômica ao preço do óleo diesel consumido por embarcações pesqueiras nacionais (Lei no 9.445, de 14/03/1997); e

XXVII – à aquisição de combustível para fornecimento de energia elétrica às comunidades indígenas desprovidas desse benefício.”

- **Razões dos vetos**

“O inciso VIII do art. 12 determina, de forma geral, que o Projeto e a Lei Orçamentária de 2010 discriminarão em categoria de programação específica dotações destinadas à concessão de subvenções econômicas e subsídios.

Esse dispositivo, combinado com o parágrafo único do art. 49 do projeto de lei, o qual dispõe que será mencionada, na categoria de programação que destina recursos a subsídios e subvenções econômicas, a legislação que autorizou o benefício, leva à conclusão da necessidade de que haja categoria de programação específica para cada lei autorizativa de benefícios da espécie.

Dessa forma, a explicitação dos incisos XXV e XXVI, ante a existência da regra geral constante do aludido inciso VIII, pode levar ao entendimento de que as demais subvenções econômicas e subsídios não necessitam constar de programações específicas, uma vez que não estão explicitados no mencionado art. 12.

Quanto ao inciso XXVII, ele não configura, a rigor, categoria de programação, uma vez que a referida despesa pode ser realizada em outros programas de trabalho. Assim, a exigência de especificação dessa despesa em programação específica pode inviabilizar a sua realização, notadamente porque poderá gerar incompatibilidade com o Plano Plurianual 2008-2011, que é detalhado por ações e não contempla, de forma individualizada, essa categoria de programação.”

- **Análise das Consultorias**

Os incisos vetados foram incluídos por emendas parlamentares com o propósito de fomentar determinadas ações que correspondem a necessidades específicas de segmentos da sociedade brasileira. Os autores, portanto, pretendiam garantir que o projeto de lei orçamentária para 2010 contemplasse tais subsídios e subvenções, nominando expressamente sua finalidade. Quanto à possibilidade da programação gerar incompatibilidade com o Plano Plurianual, o art. 23 da Lei nº 11.653, de 2008, que dispõe sobre o PPA, dispensa de discriminação na lei as atividades e as operações especiais cujo valor total para o período do Plano seja inferior a setenta e cinco milhões de reais, sendo este o caso das ações atingidas pelo veto.

6. § 3º do art. 12 (Lei Kandir)

- **Dispositivo vetado**

“Art. 12. (...)

§ 3º As programações de que tratam os incisos XVIII e XIX deste artigo deverão corresponder, no mínimo:

I – aos montantes alocados na lei orçamentária de 2009; e

II – à parcela não realizada no montante de R\$ 1.300.000.000,00 (um bilhão e trezentos milhões de reais), referente a exercícios anteriores, na hipótese de não ter sido apresentado projeto de lei de crédito adicional.”

- **Razões do veto**

“A destinação de recursos orçamentários é matéria da Lei Orçamentária Anual, conforme se depreende da leitura do art. 4º da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal e do inciso I do § 5º do art. 165 da Constituição Federal.

Cabe observar que depois que o Orçamento é aprovado pelo Congresso Nacional, o Governo gasta o que foi autorizado pela Lei Orçamentária. Em outros termos, apenas a Lei Orçamentária pode autorizar a realização de despesa. A previsão de despesa na LDO é inócua e contrária à legislação em vigor.

A previsão de uma despesa que não consta da Lei Orçamentária Anual, mas sim em outra Norma, impediria de se verificar o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição e nos incisos I e II do art. 16 da LRF.

Ressalte-se que matéria própria de LDO dispõe sobre as normas a que a LOA deve se submeter, como disposto no art. 4o da LRF.

Vale destacar, ainda, que conforme o art. 15 da LRF a geração de despesas ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17 serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público.

Conclui-se, portanto, que a previsão na LDO de matéria própria da LOA não tem amparo na Legislação Pátria, razão pela qual se propõe veto por contrariedade ao interesse público.”

- **Análise das Consultorias**

As razões deste veto mostram-se impróprias para os dispositivos vergastados, uma vez que o Congresso Nacional não pretendeu destinar recursos orçamentários já na LDO. As disposições em análise buscam apenas orientar a elaboração da lei orçamentária para 2010, nos estritos termos do que dispõe o § 2º do art. 165 da Constituição Federal.

Assim, o comando do § 3º do art. 12 traduz a orientação do Congresso Nacional para que o Poder Executivo destine um mínimo ao auxílio financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios para fomento das exportações e às transferências aos Estados, Distrito Federal e Municípios para compensação das exportações, nos termos do art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.

Ademais, a emenda que incluiu o citado parágrafo buscou suprir a ausência de regulamentação do art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, da Constituição Federal, e garantir a alocação de recursos, no orçamento federal, para a compensação da perda de arrecadação de Estados, Distrito Federal e Municípios, em razão da isenção do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias - ICMS, estabelecida pela Lei Kandir no intuito de fomentar as exportações brasileiras.

Desde o exercício de 2006, o Congresso Nacional tem garantido a alocação de recursos no montante de R\$ 5,2 bilhões, tanto para a compensação do ICMS, propriamente dita, quanto para o auxílio financeiro ao fomento das exportações.

De acordo com a justificativa, que embasou a proposição inicial, em exercícios pretéritos, deixou-se de executar parcela de R\$ 1,3 bilhão, na referida categoria de programação. Nesse sentido, pretendeu garantir que a Lei Orçamentária de 2010 contemplasse os valores referentes à compensação da Lei Kandir em

montantes mínimos, correspondentes ao valor alocado na Lei Orçamentária de 2009, bem como à parcela não executada em exercícios anteriores de R\$ 1,3 bilhão.

7. Art. 13, § 1º, III, § 3º e § 4º (Reserva de recursos para iniciativa de leis que aumentem despesas obrigatórias e renúncias de receitas)

“Art. 13. (...)

§1º (...)

III – para atender expansão de despesa obrigatória de caráter continuado e para compensar medida de desoneração de receita não considerada na estimativa do projeto de lei orçamentária.

(...)

§ 3º O Projeto de Lei Orçamentária de 2010 e a respectiva Lei consignarão recursos, no montante mínimo de 0,1% (um décimo por cento) da receita corrente líquida, destinados à constituição de reserva para atender a expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado ou renúncias de receita, considerada como despesa primária para efeito da apuração do resultado fiscal.

§ 4º A reserva constituída nos termos do § 3º deste artigo será considerada como compensação, durante o exercício financeiro de 2010, pelo órgão colegiado legislativo permanente com a atribuição de examinar a adequação orçamentária e financeira dos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, conforme critérios previamente fixados por esse órgão, que comunicará ao Poder Executivo as proposições que vierem a ser consideradas adequadas, para fins de abertura do crédito adicional correspondente.”

• **Razões dos vetos**

“O art. 17 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, estabelece as condições necessárias para que se promova a criação e/ou expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado. Em função desse dispositivo legal, o Poder Executivo encaminha anualmente, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, um anexo contendo o demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias.

Dessa forma, o Projeto de Lei Orçamentária para 2010 já deverá conter todas as estimativas de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado e as renúncias de receita aprovadas até o dia 31 de agosto de 2009. Não há como considerar expectativas de expansão, excetuadas aquelas definidas na própria Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, como a garantia de recursos para cobertura de despesas influenciadas pelo salário mínimo.

O objetivo dos dispositivos seria possibilitar ao órgão colegiado legislativo permanente utilizar essa reserva para garantir a adequação das propostas de expansão para as despesas obrigatórias de caráter continuado ou renúncias de receita em termos de equilíbrio fiscal. Ocorre que esta previsão na Lei Orçamentária não é suficiente para atender plenamente os dispositivos da LRF, que exigem, também, a

compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, itens não abarcados pelo texto do projeto de lei.

Ademais, pela redação dada ao § 4º do art. 13, essa reserva só poderia ser utilizada pelo Poder Legislativo, caracterizando uma diferenciação no tratamento entre os Poderes, no que tange à observação do disposto no art. 17 da LRF.”

- **Análise das Consultorias.**

O veto presidencial repete exatamente os mesmos argumentos opostos quando dos vetos à LDO 2009. A reiterada recusa do Poder Executivo em conciliar o processo orçamentário com o legislativo permanente, na busca de mecanismos que assegurem concomitantemente o equilíbrio fiscal e a iniciativa parlamentar constitucionalmente assegurada, demonstra sua resistência à participação do Poder Legislativo na formulação de políticas públicas de longo prazo que tenham impacto orçamentário-financeiro significativo.

As exigências formuladas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em seus artigos 14, 17 e 24, de compensação específica, tópica, no próprio texto legal, significou ao Poder Legislativo a quase impossibilidade de editar leis que aumentem despesas obrigatórias ou que impliquem renúncia de receita, vez que não dispõe de meios para indicar fontes compensatórias próprias. Em vista dessa dificuldade, foi proposta a criação de reserva que viesse a viabilizar, ainda que de forma tímida, a atuação legislativa, sem comprometer o necessário regime da responsabilidade fiscal.

Os mecanismos de compensação introduzidos pela LRF, nos artigos 14, 17 e 24, mostram que as medidas de compensação devem constar do mesmo ato que cria ou aumenta a despesa. Com esse desiderato, o Governo geralmente indica, genericamente, como fonte o crescimento de arrecadação ou a margem de expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado, abstendo-se da indicação de medidas concretas e específicas, a exemplo da edição da legislação que reduza a despesa obrigatória permanente.

Ressalte-se que a alocação dos recursos que compõem a reserva não implica discriminação de proposições em face de sua origem. Inexiste qualquer preceito nos dispositivos vetados que permitam tal interpretação. O diploma restringe-se a indicar a competência de órgão legislativo para apropriar os recursos durante o processo legislativo ordinário.

Descabe a afirmação de que a reserva instituída pelos §§ 3º e 4º do art. 13 da LDO/2010 se destine exclusivamente ao Poder Legislativo, visto que a compensação diz respeito a proposições de toda e qualquer origem. Inclusive exige-se a eleição de critérios no âmbito do órgão legislativo para escolha das proposições que venham a ser beneficiadas pelos recursos compensatórios.

O tema relacionado às formas pelas quais se pode dar a compensação determinada pela LRF já foi, inclusive, motivo de inúmeros estudos, a exemplo da Nota Técnica COFF nº 4/2008 ¹, segundo a qual, o mecanismo de compensação tópica, específica e atual não vem sendo cumprida. O Poder Executivo tem-se utilizado de

¹ “Uso da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado pelo Poder Legislativo”.

<http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2008/ET%20no%204%20%202008%20-%20Uso%20da%20margem%20de%20expansao%20das%20despesas%20ob....pdf>

estratagemas para realizar compensações meramente formais, a título de exemplo como presente nas Medidas Provisórias nº 416, de 23.1.2008, 411, de 28.12.2007, 384, de 20.8.2007, ou a 373, de 24.5.2007.

Assim, a formação de reserva para fins de compensação de proposições que afetem o equilíbrio fiscal, já na lei orçamentária anual, permitiria compatibilizar a necessidade desse equilíbrio com nossa cultura político-legislativa, adequando e compatibilizando proposições originárias de todos o Poderes e não só do Legislativo, como afirmado nas razões do veto. Medida realista, equânime e coerente com o regime da responsabilidade fiscal.

8. Alínea “c” do Inciso IV do §1º do art. 21 (Atendimento de despesas que não são de competência da União)

• **Dispositivo vetado**

“Art. 21. (...)”

§ 1º (...)”

IV – (...)”

c) à construção de vias e obras rodoviárias destinadas à integração de modais de transporte, bem como aquelas necessárias à atuação do governo federal voltadas às ações de integração regional, assentamento rural, rota turística e escoamento da produção, no contexto das respectivas programações;”

• **Razões do veto**

“A redação proposta na alínea ‘c’ do inciso IV do § 1º do art. 21, que trata das exceções à vedação de destinação de recursos para atendimento de despesas que não sejam de competência da União, amplia o escopo proposto pelo Poder Executivo no que diz respeito à construção de vias e obras rodoviárias destinadas à integração de modais de transporte, possibilitando o atendimento daquelas voltadas às ações de integração regional, assentamento rural, rota turística e escoamento da produção.

O atendimento das despesas propostas resultará na dispersão de recursos orçamentários da União, em detrimento da margem de discricionariedade alocativa que o Governo Federal detém para a consecução de políticas públicas.

Além da dispersão dos recursos que a proposta poderá acarretar, verifica-se óbice à manutenção do texto proposto, dadas as possíveis implicações na programação da União, em face da exigência de que a exclusão da vedação prevista no inciso VI do caput do art. 21 é possível ‘desde que as despesas estejam discriminadas em categoria de programação específica’.

Ocorre que, por não haver revisão do Plano Plurianual 2008-2011 no atual exercício, as programações que ultrapassem o exercício financeiro de 2010 não poderiam ser discriminadas e executadas, em prejuízo da realização de importantes ações para a sociedade.”

- **Análise das Consultorias**

O art. 21 da Constituição Federal de 1988 lista as áreas que são de competência privativa da União e o art. 23 lista as que são de competência comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Ambos os artigos, conseqüentemente, tratam, nos termos do art. 21, Inciso VI, da LDO 2010, das ações para as quais a União pode dar apoio financeiro aos demais entes..

Nesse sentido, o problema em destaque, centralizado em torno da destinação de recursos orçamentários da União para atender ações de infra-estrutura relacionadas com "estradas vicinais rurais" pode ser resolvido com a leitura do Inciso VIII do art. 23 da CF:

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;”.

Contudo, salvo melhor juízo, as competências da União não se esgotam nesse capítulo do texto constitucional. A esse propósito vale lembrar o comando contido no art. 180 da Carta Magna:

“Art. 180. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico.”

Assim, se a programação tem o objetivo de fomentar a produção agropecuária da região, ou localidade, ou permitir o escoamento da produção agrícola de forma a não desorganizar o abastecimento da região ou da localidade, ou mesmo incentivar o turismo, não poderia ser inadmitida.

Entendemos que não deve prevalecer uma interpretação excessivamente restritiva do rol de competências da União, pois isso se acha em desacordo com a intenção do legislador constituinte.

Portanto, o veto em análise não se justifica.

9. **§ 4º do art. 21 (Limitação das despesas relativas a publicidade, diária, passagem e locomoção)**

- **Dispositivo vetado:**

“Art. 21. (...)

§ 4o A despesa empenhada no exercício de 2010 relativa a publicidade, diária, passagem e locomoção, no âmbito de cada Poder e do Ministério Público, não excederá os valores empenhados no exercício de 2009, excluindo-se, na apuração de ambos os exercícios, as despesas relativas às ações finalísticas para o atendimento à segurança pública, fiscalização, vigilância sanitária e epidemiológica, defesa civil, eleições, ações integrantes do PAC, as despesas com a equipe de transição do

candidato eleito ao cargo de Presidente da República e as voltadas para a realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014”

- **Razões do veto**

“O ajuste proposto relativo a publicidade, diária, passagem e locomoção, efetuado de forma linear nos insumos à realização de políticas, pode inviabilizar a execução e o acompanhamento de obras públicas nas quais é necessária a presença do gestor do contrato, usualmente lotado em local distinto do Município objeto da intervenção. Tais obras não são adstritas à lista das áreas de atuação do Estado cujo elenco consta do dispositivo.

Ademais, como não há disposição legal a respeito desse assunto neste exercício, o conhecimento antecipado da determinação poderá, ao contrário do que se pretende, levar ao incremento dessas despesas em 2009, resultando em letra morta a intenção preconizada.

Acrescente-se que, no concernente a publicidade, apesar das exceções listadas, o § 4º do art. 21 confere à publicidade de utilidade pública de diversos programas o mesmo tratamento dispensado à publicidade institucional, sendo que a redução da primeira poderá colocar em risco a realização de campanhas publicitárias em áreas como trabalho, educação e segurança do trânsito, com risco de sérios prejuízos de informação à população.

Ressalte-se, ainda, que, atendendo recomendação da CPI dos Cartões Corporativos, o Poder Executivo editou recentemente Decreto reestruturando a concessão de diárias, especialmente às autoridades do alto escalão da Administração Pública Federal, fato esse que não está considerado na determinação constante do dispositivo.”

- **Análise das Consultorias**

A inclusão do dispositivo ora vetado teve por finalidade estabelecer algum mecanismo de controle sobre o aumento demasiado das despesas correntes. Ainda assim o dispositivo previa diversas ressalvas, de modo que seria possível ao Poder Executivo adotar as medidas sem sobressaltos, até porque as despesas que deveriam ser limitadas não gozam de prioridade. Se urgências ocorressem, como no caso da necessidade de campanhas publicitárias de utilidade pública, poderiam ser tranquilamente atendidas por meio de medida provisória.

Na mesma linha, a inexistência de dispositivo de igual teor em 2009 não inibe o Parlamento de adotá-lo para os próximos exercícios, por ser medida necessária ao controle dos gastos. De igual modo, se as despesas objeto do dispositivo vetado fossem aumentadas no corrente exercício, como meio de burlar a norma estabelecida para 2010, tal aumento somente seria possível pela redução de gasto em outra despesa, o que levaria, ao final, à pretendida economia de recursos.

Mas é evidente que o dispositivo vetado não visava apenas à economia orçamentária em apenas um exercício financeiro; seu objetivo também era o de melhorar a qualidade do gasto em cada ano e induzir a cultura de repensar a aplicação das receitas públicas, na busca de maior retorno efetivo à sociedade

10. Alínea “a” do Inciso VII do art. 36 (Transferências a Entidades Privadas)

- **Dispositivo Vetado**

“Art. 36. (...)

VII – (...)

a) entrega de cópia das Declarações de Informações Econômico-Fiscais da Pessoa Jurídica – DIPJ da Secretaria da Receita Federal do Brasil; ou”

- **Razões do veto**

“O inciso VII do art. 36 estabelece a obrigatoriedade de as entidades privadas sem fins lucrativos que pretendam receber recursos públicos estarem em funcionamento há, pelo menos, três anos. A alínea ‘a’ pretende estabelecer, como alternativa para a dita demonstração de funcionamento, a entrega de cópia das Declarações de Informações Econômico-Fiscais da Pessoa Jurídica - DIPJ, da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Primeiramente, não se deve confundir funcionamento com existência formal. Uma entidade sem fins lucrativos, ainda que informal, pode ter atuação em determinada área muito mais presente que outras entidades estabelecidas formalmente.

Além disso, a exigência poderá trazer mais um entrave burocrático às parcerias entre o poder público e a sociedade organizada. Com efeito, a União adotou várias medidas tendentes a tornar menos burocráticas e mais transparentes as ditas parcerias, a exemplo do Portal dos Convênios. Por intermédio da mencionada ferramenta, a sociedade civil organizada, assim como os Poderes locais instituídos, tem acesso a todos os programas do Governo Federal executados em parceria com outros entes e entidades. Da mesma forma, a população em geral pode acompanhar todas as transferências realizadas e exercer o controle social sobre todas as transferências realizadas.

Por fim, entende-se que as autoridades locais têm legitimidade suficiente para demonstrar e atestar o efetivo funcionamento das entidades privadas sem fins lucrativos que farão parcerias com a União.”

- **Análise das Consultorias**

O veto não se justifica. De fato, como mencionado nas razões de veto, não se confunde existência formal com funcionamento de entidades; todavia, nem se cogita que a Administração realize despesas públicas ou ajuste acordos e parcerias com entidades informais, ou sem existência legal. Justamente por isso, as exigências da LDO sempre se relacionaram à demonstração de efetivo e regular funcionamento das entidades.

Em relação à Declaração de Informações Econômico-Fiscais da Pessoa Jurídica, importa esclarecer que foi instituída pela Instrução Normativa SRF nº 127/98, da SRF, como obrigação acessória a ser cumprida anualmente pelas pessoas jurídicas. Considerando que tal documento deve conter, no mínimo, informações

afetas: a) a impostos e contribuições devidos pela pessoa jurídica e b) ao encerramento de atividades, fusão, cisão ou incorporação, mostra-se perfeitamente adequada sua utilização para demonstrar a operacionalidade da entidade durante os períodos exigidos pela LDO.

Vale ainda destacar que, segundo o autógrafo aprovado pelo Congresso Nacional, tratava-se de mais uma alternativa à antiga declaração de funcionamento regular da entidade beneficiária emitida por 3 (três) autoridades locais. Logo, não havia como o dispositivo vetado “trazer mais um entrave burocrático às parcerias entre o poder público e a sociedade organizada”, como afirmado nas razões de veto.

11. Art. 37 (Exigência de contrapartida nas transferências a entidades privadas)

• Dispositivo Vetado

“Art. 37. Será exigida contrapartida para as transferências previstas na forma dos arts. 32, 33, 34 e 35, de acordo com os percentuais previstos no art. 39 desta Lei, considerando-se para esse fim aqueles relativos aos Municípios onde as ações forem executadas ou ao Município sede da entidade.

§ 1º A exigência de contrapartida de que trata o caput poderá ser reduzida mediante justificativa do titular do órgão responsável pela execução das respectivas ações, que deverá constar do respectivo processo de concessão da transferência.

§ 2º Não se exigirá contrapartida nas transferências de recursos às entidades com certificação atualizada de entidade beneficente de assistência social nas áreas de saúde, educação e assistência social.

§ 3º A redução a que se refere o § 1º deste artigo levará em consideração diretrizes do órgão colegiado ou conselho ao qual a política pública esteja relacionada.”

• Razões do veto

“A alínea ‘d’ do inciso IV do § 1º do art. 25 da LRF, estabelece que entre as exigências para a concessão de transferências voluntárias aos entes da Federação está a comprovação, por parte do beneficiário, de que existe ‘previsão orçamentária de contrapartida’. Portanto, conclui-se que se é ‘previsão orçamentária’ a contrapartida é financeira.

Dessa forma, quando o caput do art. 37 do projeto de lei remete à exigência de contrapartida para a transferência de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos à observância dos percentuais previstos no art. 39, que cuida de transferências voluntárias aos demais entes da Federação, cria uma dubiedade de entendimento se a contrapartida exigida dessas entidades poderia ser por meio de bens e serviços.

Essa dúvida se acentua na medida em que houve a exclusão da explicitação constante do caput do art. 37 do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2010, encaminhado ao Congresso Nacional, no sentido de que a contrapartida das entidades em questão poderia ser atendida, também, em bens ou serviços economicamente mensuráveis.

Diante do exposto e considerando que a manutenção da exigência preconizada poderá inviabilizar a realização de ações que têm nas entidades privadas sem fins lucrativos importantes parceiras da Administração Pública no atingimento de objetivos, sugere-se oposição de veto ao art. 37, por contrariar o interesse público.”

- **Análise das Consultorias**

Nas razões de veto, argumenta-se que o dispositivo, ao exigir contrapartida para a transferência a entidades privadas de acordo com os percentuais previstos no art. 39, teria criado uma “dubiedade de entendimento” quanto à possibilidade de contrapartida em “bens e serviços”, uma vez que as transferências a Estados, Municípios e Distrito Federal não prevêem a possibilidade de contrapartida dessa espécie.

Entretanto, o dispositivo aprovado pelo Congresso Nacional simplesmente resgatou a redação vigente nas LDOs anteriores, que sempre exigiram contrapartida “financeira” das entidades privadas. Deve-se ainda mencionar que tais exigências coadunam-se com a legislação permanente em vigor, como a Lei Complementar nº 101, de 2000, (Lei de Responsabilidade Fiscal) que, ao regular as transferências voluntárias, exige previsão orçamentária de contrapartida, o que indica a necessidade de contrapartida financeira para transferências voluntárias.

A partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, as LDOs não mais autorizaram a realização de contrapartidas em “bens e serviços”. Especificamente em relação à LDO 2010, poder-se-ia argumentar que o §2º do art. 45² teria autorizado tal contrapartida, mas isso também não ocorre. Conforme redação proposta pelo Executivo e aprovada pelo Congresso Nacional, o referido artigo expressamente determinou que “ações cuja competência seja exclusiva do concedente não sejam consideradas como transferências voluntárias”. Portanto, deixou de haver a obrigação de contrapartida prevista no art. 25 da LRF para os casos de que trata o art. 45 da LDO 2010.

Dessa forma, exatamente por não ser obrigatória a contrapartida em tais situações, o §2º do citado dispositivo faculta sua exigência e permite que Estados, Distrito Federal e Municípios a atendam por meio de bens e serviços economicamente mensuráveis.

Por sua vez, o Decreto nº 6.170, de 25.07.2007, que regula as transferências de recursos da União mediante convênios, contrariou as disposições legais sobre a matéria e previu (art. 7º) a possibilidade de a contrapartida de convênios serem realizadas com bens e serviços economicamente mensuráveis, em qualquer caso. Portanto, quer parecer que o veto busca ajustar as disposições da LDO às normas previstas em atos infralegais.

Deve-se mencionar que a própria Controladoria Geral da União reconheceu haver certa polêmica quanto à possibilidade de as entidades privadas contabilizarem “bens, serviços e gastos com manutenção como contrapartidas em

² “Art. 45. A destinação de recursos a Estados, Distrito Federal, Municípios e consórcios públicos para a realização de ações cuja competência seja exclusiva do concedente, que tenham sido delegadas aos referidos entes da Federação com ônus para a União, da qual resulte contraprestação na forma de bem ou direito que se incorpore ao patrimônio do concedente **não se considera como transferência voluntária.** (...)”

§ 2º **É facultativa a exigência de contrapartida** para a transferência de recursos no atendimento de ações nos termos do caput deste artigo, que poderá ser em bens e serviços economicamente mensuráveis.” (grifei)

convênios”, como se pode observar no item 11 da exposição realizada pela CGU na CPI das ONGs³. Reforçando assim o entendimento de que o veto conferido ao art. 37 da LDO 2010 busca “adequar” a lei de diretrizes orçamentárias às normas previstas no Decreto.

Não menos importante é destacar que a atuação do terceiro setor visa - ao menos segundo as disposições constitucionais e legais existentes - complementar a atuação estatal em áreas de interesse da Administração. Nesse sentido, exige-se que a entidade esteja em funcionamento e apresente condições mínimas de colaboração com o desenvolvimento de programas de governo. Portanto, a menos que a entidade esteja transferindo para o Estado ou para a sociedade móveis e imóveis de sua propriedade, é difícil cogitar-se de “contrapartida em bens”; da mesma forma, não se vislumbra “prestação de serviço” pela entidade - que não se confunda com a própria atuação da entidade - que se agregue ao produto final pretendido pelo Estado. Quer parecer, assim, que a contrapartida em “bens e serviços”, ao menos no caso de entidades privadas, transforma o convênio em verdadeiro contrato de prestação de serviços.

De toda forma, ao vetar o dispositivo, o Poder Executivo afastou a previsão de qualquer espécie de contrapartida de entidades privadas, colocando tais entidades em situação privilegiada inclusive em relação aos entes públicos (estados, municípios e Distrito Federal). Dessa forma, em 2010, o terceiro setor, que deveria simplesmente “complementar” a atuação estatal, estará habilitado a receber recursos independentemente de qualquer contrapartida.

12. § 2º do art. 51 (Recursos para a FUNASA)

- **Dispositivo Vetado**

“Art. 51. (...)”

§ 2º As dotações constantes projeto de lei orçamentária para 2010 destinadas às ações no âmbito da Fundação Nacional da Saúde – FUNASA, excluídas as despesas com pessoal e encargos sociais, deverão corresponder, no mínimo, ao valor alocado na lei orçamentária de 2009 para a mesma unidade orçamentária, acrescido de 15% (quinze por cento).”

- **Razões do veto**

“O dispositivo caracteriza-se como uma subvinculação que contraria, e até mesmo subverte, o disposto na Emenda Constitucional no 29, de 13 de setembro de 2000, que garante aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde, na medida em que introduz, a priori, um fator de desequilíbrio na distribuição de recursos em favor da Fundação Nacional de Saúde - FUNASA. De tal forma, fica assegurado no Projeto de Lei Orçamentária para 2010 que as demais áreas do Ministério da Saúde tenham um crescimento nas suas dotações inferior à variação nominal do PIB, contrariando o dispositivo constitucional.

Ademais, o dispositivo inclui na LDO um privilégio para um dos campos de atuação do Ministério da Saúde em prejuízo dos demais, já que o crescimento

³ <http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Arquivos/2007/integra.pdf>

previsto para as ações e serviços de saúde para o exercício de 2010 foi de somente 5,6% - conforme limite orçamentário concedido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária de 2010 -, ao passo que o dispositivo garante 15% para a FUNASA, configurando-se num fator de desequilíbrio das políticas setoriais. O argumento de que a citada instituição atua no campo da saúde preventiva, e por isso deve ser salvaguardada, não se sustenta, uma vez que outras áreas do Ministério da Saúde também estão voltadas para a saúde preventiva, tais como a Atenção Básica, a Vigilância em Saúde e a Vigilância Sanitária.

Acrescente, ainda, que o dispositivo introduz na LDO um precedente que não se coaduna com os seus propósitos, havendo o risco de que esta venha a se transformar num campo de batalha no processo de alocação de recursos, com vantagens para as áreas que possuem maior apoio político, reduzindo a governabilidade do Poder Executivo na formulação das políticas públicas.

Finalmente, impõe obstáculos ao planejamento das ações de saúde pública e ao processo de alocação de recursos, ao trazer maior rigidez orçamentária.”

- **Análise das Consultorias**

O dispositivo vetado foi incluído por emendas parlamentares com o propósito de fortalecer as ações vinculadas ao saneamento básico, sendo esta inegavelmente uma das política mais eficazes para a prevenção e redução dos riscos de doença e outros agravos que acometem um amplo contingente da população. Pretendia-se, assim, estabelecer uma alocação mínima de recursos, capaz de permitir a ampliação da oferta de água e tratamento de esgotos sanitários e de dejetos e, assim, contribuir, no longo prazo, para minimizar os gastos com a saúde curativa.

Desde a aprovação da Emenda Complementar nº 29, quando os recursos para o Ministério da Saúde passaram a ter garantia de que os valores seriam, no mínimo, o que fora executado no ano anterior o orçamento da FUNASA sempre fora contemplado, no mínimo na mesma proporção do Fundo Nacional de Saúde.

Contudo, a partir de 2007, passou-se a verificar uma queda persistente da participação da FUNASA no orçamento da saúde. À título de ilustração, vale mencionar que se a proporcionalidade anterior a 2007 fosse mantida, o orçamento da FUNASA para 2009 corresponderia a R\$ 2,9 bilhões, montante bem superior ao valor que lhe foi consignado de R\$ 1,8 bilhão.

Portanto, contrariamente ao que sustenta a justificativa do veto, o dispositivo em exame não é um fator de desequilíbrio na distribuição de recursos em favor da FUNASA. Seu objetivo é justamente o de assegurar um nível de dotações condizente com as necessidades do setor e, gradualmente, resgatar a sua participação histórica no conjunto de programações do setor saúde.

13. § 4º do art. 55 (alteração da programação do PAC)

- **Dispositivo Vetado**

“Art. 55 (...).

§ 4o É vedada a alteração do identificador de resultado primário 3 (RP 3), quando a respectiva programação houver sido incluída pelo Congresso Nacional.”

- **Razões do veto**

“O § 4o do art. 55, ao vedar a alteração do identificador de resultado primário 3 (RP 3) de programação incluída na lei orçamentária pelo Congresso Nacional, interfere na discricionariedade do Poder Executivo de selecionar as iniciativas que devam ser contempladas ou não no PAC, em especial novos empreendimentos ao longo do exercício de 2010, cuja inclusão somente poderia ocorrer em detrimento de outras programações que já se encontram em andamento.

Ademais, a vedação retira a possibilidade de que as programações propostas com RP 3 possam ser descaracterizadas como integrantes do PAC, quando se mostrarem inadequadas aos critérios estabelecidos para seleção no âmbito do referido Programa. Portanto, restaria apenas a alternativa de executar a programação com um identificador de resultado primário incompatível com os critérios adotados para sua classificação como PAC, o que não é desejável, ou então não utilizar em igual montante a redução do superávit primário estabelecida no art. 3o.

Dessa forma, a manutenção do dispositivo poderá inviabilizar a aplicação do montante total de recursos estabelecido no referido art. 3o, comprometendo a execução de importantes ações do PAC.”

- **Análise das Consultorias**

Durante a apreciação da LDO 2010, o Congresso Nacional introduziu importante modificação na sistemática de identificação das despesas vinculadas ao PAC, ao estabelecer a junção do PAC e do PPI, passando, esse conjunto de programações, a ser identificado pelo uso do identificador de resultado primário 3 (RP 3). A iniciativa ampliou a transparência orçamentária e permitiu uma maior participação dos parlamentares na definição do PAC, porquanto a totalidade dessas despesas, passará, a partir da LOA de 2010, a ser identificada na própria lei orçamentária, e não mais apenas no SIAFI, após a execução orçamentária.

Para resguardar a efetividade da intervenção congressual, foi aprovado dispositivo vedando a alteração no código RP3, quando a respectiva programação houver sido incluída durante a tramitação da lei orçamentária.

Ao opor veto ao dispositivo, o Poder Executivo pretendeu concentrar atribuições acerca da definição das programações vinculadas ao PAC. Nesse entendimento, caso o Congresso Nacional viesse a incluir ações no referido programa, tais ações poderiam ser excluídas pelo Executivo, bastando, para tanto, alterar o identificador de resultado primário, de RP 3 para RP 2. Tal alteração, que interfere em todo o trabalho e negociação política necessários para a aprovação do PLOA/2010, poderia ser feita por mera portaria da Secretaria de Orçamento Federal – SOF, nos termos inciso III do art. 55 da LDO/2010.

As razões alegadas refletem a preocupação de que as eventuais ações a serem incluídas pelo Congresso no PAC possam constituir empecilho à execução total desse projeto, em especial se novos empreendimentos necessitem ser contemplados

no rol dessas despesas, ao longo do exercício de 2010. Em nosso entendimento, as regras internas de tramitação da peça orçamentária poderiam sanar esse problema, ao introduzir restrições e limites para a aprovação de emendas ao PAC com base na mesma sistemática utilizada para a aprovação de emendas parlamentares ao Anexo de Metas e Prioridades da LDO, permitindo, assim, viabilizar, de forma racional e equilibrada, a participação congressual na definição de tal rubrica

14. Inciso IV do art. 71 (Despesas liquidadas excluídas do contingenciamento)

- **Dispositivo vetado**

“Art. 71 (...)

IV – constantes da Lei Orçamentária de 2010 com o identificador de resultado primário 3.”

- **Razões do veto**

“Em consonância com o art. 3o, que autoriza a redução da meta de superávit primário fixada na LDO-2010 para o atendimento de despesas no âmbito do PAC, o inciso IV do § 1o do art. 70 define que o montante excluído da base contingenciável será o mesmo permitido para o abatimento da referida meta.

Pela análise dos mencionados dispositivos, conclui-se que o valor do PAC poderá ser superior ao montante definido nos referidos dispositivos para dedução da meta de superávit primário e para exclusão da base contingenciável.

O inciso IV do art. 71 não considera essa diferenciação, o que pode acarretar um valor que não será objeto da limitação de empenho muito superior ao fixado para abatimento da meta fiscal.

Acrescente-se, ainda, que tal fato poderá incentivar a identificação indiscriminada de despesas como integrantes do PAC, independentemente dos critérios adotados para classificação de ações como pertencentes a esse Programa.”

- **Análise das Consultorias.**

A definição das despesas do PAC como prioritárias representa uma opção de política pública voltada para a realização de investimentos estruturantes, fortemente vocacionados para ampliar o potencial de crescimento da economia brasileira. Ao aprovar dispositivo excluindo as despesas do PAC da base contingenciável do orçamento, o Congresso Nacional entendeu que a execução de tais programações deveria receber um tratamento especial, sendo-lhe assegurada a necessária continuidade para que seus efeitos positivos se manifestassem eficazmente sobre o ambiente social e econômico.

A interrupção inesperada de qualquer obra, bem como o atraso nos cronogramas estabelecidos, gera prejuízos de toda ordem ao erário e à sociedade, sendo um dos focos mais danosos de desperdício de recursos públicos. Quando tal paralisação se aplica a obras e serviços integrantes do PAC, as perdas envolvidas são ainda maiores e mais difíceis de contornar, em razão da importância estratégica ligada a cada uma dessas programações.

Nas razões do veto, alega-se que o valor do PAC poderá ser superior ao montante definido no art. 3º da LDO para dedução da meta de superávit primário, podendo acarretar uma situação em que o valor não submetido à limitação de empenho seja muito superior ao fixado para o abatimento da meta fiscal. Entretanto, entendemos que tal preocupação não possui fundamento prático.

Isso ocorre porque a metodologia de apuração da base contingenciável prevista no § 1º do art. 70 não se confunde com o valor das despesas que não serão objeto de limitação de empenho, discriminadas no art. 71 da mesma lei. Estas representam o conjunto de programações não alcançadas pelo contingenciamento, enquanto aquelas estabelecem um valor a ser utilizado pelo Poder Executivo com vistas à definição dos limites de empenho aplicáveis a cada esfera de poder.

Em outras palavras, o dispositivo em análise não promove qualquer modificação na metodologia de apuração da base contingenciável tradicionalmente adotada, apenas amplia um pouco mais o conjunto de despesas prioritárias que não se sujeitarão a limitação de empenho. Com efeito, isso implica elevar o contingenciamento sobre outras despesas correntes e de capital não protegidas, sendo este o preço a pagar para garantir a continuidade da execução das programações prioritárias integrantes do PAC, num contexto de recursos escassos.

15. § 2º do art. 91 (estimativa do impacto de renúncia de receitas da União que impactem receitas de entes subnacionais)

- **Dispositivo vetado**

“Art. 91 (...)”

§ 2º 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**

“Sugere-se veto ao § 2º, dada a dificuldade de sua operacionalização. Existe uma interdependência das ações econômicas entre os entes federativos. As ações do Governo Federal podem repercutir sobre os Estados e Municípios e, da mesma forma, medidas tomadas pelos governos subnacionais também atingem a União. Em outros termos, na Federação, as ações de cada ente sempre impactam direta ou indiretamente os demais. A aferição do resultado das ações do Governo Federal sobre os 5.630 Municípios, 27 Estados e Distrito Federal não permite cálculo simples acerca desse impacto, haja vista a complexidade das variáveis envolvidas. Ademais, a Constituição Federal, nos arts. 21 e 22, reservou algumas medidas do Governo Federal que impactam os outros entes.

O estabelecimento de uma exigência complexa como proposta no § 2º do art. 91 inibiria a atuação do Governo Federal e, poderia ainda gerar pleitos de compensação por supostas perdas por parte de governos subnacionais que alegassem prejuízos, ainda que inexistentes, em decorrência das medidas implementadas pelo Governo Federal.

Ressalte-se que, caso o mencionado dispositivo fosse aprovado, as políticas de maior alcance no que tange à produção e emprego, as políticas monetária, fiscal e cambial, tornam-se prisioneiras de estimativas de impactos sobre os demais entes federativos. Dessa forma, o Estado brasileiro ficaria limitado em grande medida no seu poder de induzir o desenvolvimento e manter-se como sujeito ativo do processo de modernização das estruturas sociais, políticas e econômicas.

O mencionado dispositivo estabelece que os projetos de lei ou medidas provisórias que, direta ou indiretamente, acarretem renúncia de receita tributária, financeira ou patrimonial de Estado, do Distrito Federal ou de Município, ressalvadas as repartições constitucionais e legais de receita, deverão ser acompanhadas da estimativa do impacto orçamentário-financeiro na arrecadação desses entes.

No tocante às receitas tributárias, especificamente aos projetos de lei e medidas provisórias que diretamente acarretem renúncia, a proposta parece ineficaz. De fato, em se tratando de efeitos diretos, esses somente ocorreriam mediante alteração de alíquota, base de cálculo, fato gerador, ou hipótese isencional dos tributos de competência desses entes. Portanto, à exceção de casos em que a Constituição Federal previu alterações mediante lei complementar (definição de fato gerador e base de cálculo, em geral, e das alíquotas e da lista de serviços no caso do ISS), essa disposição do § 2º não atinge medidas provisórias do Governo Federal, pois lhe falta competência para promover alterações legais que afetem diretamente as receitas tributárias dos demais entes. Além disso, considerando o complexo rito legislativo das leis complementares, qualquer proposta que implicasse perdas para os entes da federação certamente apenas seriam aprovadas depois de exaustivos e fundamentados debates. Por essas razões a exigência do § 2º parece dispensável.

Quanto aos projetos de lei e medidas provisórias, que acarretem indiretamente renúncia de receita tributária, há que se esclarecer inicialmente o alcance da expressão 'indiretamente'.

Em princípio, os principais efeitos financeiros indiretos conhecidos das desonerações federais sobre os Estados, Distrito Federal e Municípios operam por intermédio do sistema de repartições constitucionais e legais, que afeta as receitas do Imposto sobre a Renda, Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI e Cide-Combustíveis (e indiretamente o ICMS em relação aos Municípios). Assim qualquer medida que atinja a arrecadação desses tributos também impacta as receitas orçamentárias dos demais entes federados. Ressalte-se que o próprio art. 14 da LRF excluiu o IPI da obrigatoriedade de elaboração de estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

Além desses efeitos indiretos, também há repercussões das renúncias em tributos federais que ocorrem porque essas reduzem a base de cálculo do ICMS, pois integram a sua base o Imposto de Importação, o IPI e as contribuições PIS/PASEP e Cofins. Dessa forma, excluídas as situações que envolvem o Imposto de Importação e o IPI, previstas no art. 14 da LRF, todas as modificações no PIS/PASEP e na Cofins, apesar de não serem tributos compartilhados com os demais entes da federação, ao afetarem a base de cálculo do ICMS, também seriam atingidas pela disposição do § 2º do art. 91. Esses efeitos irão variar de Estado para Estado da Federação, de acordo com as alíquotas do ICMS aplicáveis aos diferentes produtos e regimes tributários especiais aplicados em cada Estado. Dessa forma, considerando as

27 legislações estaduais desse imposto, é impraticável quantificar os efeitos de qualquer renúncia na esfera dos referidas contribuições federais sobre as receitas do ICMS.

Ademais, como não existe base de dados dos ICMS unificada que permita realizar cálculos de renúncia fiscal para esse imposto, a aplicação do referido dispositivo demandaria que cada um dos Estados realizasse seus próprios cálculos. Evidentemente, esse tipo de exercício poderia se prolongar indefinidamente, especialmente se encontrasse estados que não dispusessem de bases de dados com nível de detalhamento suficiente para projetar suas renúncias fiscais.

Considerando, ainda, que as políticas de desenvolvimento setorial têm grande suporte na política fiscal federal – por meio de reduções de alíquotas e novas hipóteses de isenções dos tributos federais, especialmente do PIS/PASEP e da Cofins –, a proposta do § 2º do art. 91, por sua complexidade, inviabilizará a utilização desse instrumento de política econômica.

Por fim, há que considerar os efeitos econômicos dinâmicos das desonerações tributárias que são de difícil mensuração, e seriam praticamente impossíveis de se estabelecer com um mínimo de precisão se demandarem detalhamento ao nível de Estados, Distrito Federal e Municípios. De fato, os efeitos das desonerações tributárias que estimulam a atividade econômica, ao induzirem o crescimento da produção, da renda, das exportações e do consumo, também aumentam a arrecadação tributária geral, considerado certo intervalo de tempo. Assim, como não é possível realizar de maneira minimamente satisfatória cálculos regionalizados para Estados e Municípios dos efeitos das exonerações fiscais sobre todas suas rendas tributárias, o disposto no § 2º concorre para induzir a conclusões totalmente equivocadas acerca da distribuição de seus efeitos entre os entes da federação.”

- **Análise das Consultorias.**

Os argumentos utilizados para o veto à LDO/2010 em muito se assemelham àqueles expostos na LDO 2008, que davam tratamento equânime às renúncias de receitas heterônomas e geração de despesas obrigatórias heterônomas, art. 98, § 3º, e art. 126, § 3º 4, foram suprimidas do texto por veto presidencial, sob o argumento de sua “dificuldade de operacionalização” em razão da “interdependência das ações econômicas entre os entes federativos” e pelo fato da “Constituição Federal, nos arts. 21 e 22, reservar ao Governo Federal a faculdade de tomar algumas medidas que impactam os outros entes.”

Argúi-se que a aplicação dos dispositivos poderia inibir a atuação do Governo Federal e, aqui se reconhece os reais motivos do veto: “podendo ainda gerar pleitos de compensação por supostas perdas por partes de governos subnacionais que

⁴ “Art. 98. (...) § 3º Os projetos de lei e medidas provisórias que, direta ou indiretamente, acarretem renúncia de receita tributária, financeira ou patrimonial de Estado, do Distrito Federal ou de Município, ressalvadas as repartições constitucionais e legais de receita, deverão ser acompanhados da estimativa do impacto orçamentário-financeiro na arrecadação desses entes.”

“Art. 126. (...) § 3º Os projetos de lei ou medidas provisórias que, direta ou indiretamente, gerem despesas obrigatórias de caráter continuado para Estados, Distrito Federal ou Municípios, ressalvadas as decorrentes de aumento do salário mínimo, deverão conter a estimativa do impacto orçamentário-financeiro para esses entes.”

alegassem prejuízos, ainda que inexistentes, em decorrência das medidas implementadas pelo Governo Federal.”

A necessidade desse ressarcimento foi reconhecido implicitamente pelo próprio Executivo ao editar a Medida Provisória nº 462, de 14.05.2009, que em sua exposição de motivos (E.M. no 65 /MF/MDS/CGU/MPOG/MDIC) assevera:

2. Como decorrência da crise financeira internacional, a retração das atividades econômicas ocorrida a partir do terceiro trimestre de 2008 afetou a arrecadação das receitas tributárias dos entes federativos, com impacto orçamentário significativo, no exercício de 2009, especialmente para os Municípios com maior dependência das transferências do Fundo de Participação de Municípios - FPM.

3. Nesse contexto, as transferências da União, bem como as receitas próprias, vêm se realizando ao longo de 2009 abaixo das expectativas e das projeções das administrações municipais, trazendo dificuldades para o cumprimento de compromissos financeiros com fornecedores, prestadores de serviço e com a folha de pagamento dos servidores. Os reflexos sobre a prestação de serviços municipais e a continuidade dos projetos de investimento afetam especialmente aqueles realizados em parceria com o governo federal, sobretudo a capacidade de aporte de contrapartida, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento- PAC. A desaceleração das obras, além de implicar na elevação de custos futuros e atraso no atendimento das necessidades da população, poderá ainda agravar os efeitos da retração econômica no plano local.

4. Assim, o Ministério da Fazenda propõe a Vossa Excelência a edição de medida provisória regulamentando a transferência de recursos pela União aos Municípios, no exercício de 2009, a título de apoio financeiro destinado à superação das dificuldades emergenciais de recursos. Tal transferência será calculada a partir da variação negativa entre o valor nominal do Fundo de Participação dos Municípios – FPM – repassado em 2008 e o valor transferido em 2009.

A LRF teve, indubitavelmente, importante papel no disciplinamento das finanças dos entes subnacionais brasileiros. Como lei complementar, de observância obrigatória para Estados e Municípios, a LRF trouxe exigências fiscais em termos de transparências nas contas públicas desses entes, imposição de limites para gastos com pessoal e endividamento e outras. Todavia, se limitações foram impostas aos entes subnacionais, o mesmo não se pode afirmar quanto à proteção das finanças públicas das obrigações geradas pela maior de suas entidades, a União.

A Federação brasileira, nos termos do art. 1º da Constituição ⁵ compõe-se da união indissolúvel de seus entes. Essa associação traz tema de suma relevância, a imposição de obrigação ou ônus por um ente da Federação a outro, no caso da União, ente maior, impor aos entes menores da Federação, Estados, Distrito Federal e Municípios, é histórico e complexo e próprio dos Estados com estrutura federativa. A forma de Estado federativa embute entes com interesses comuns, mas por vezes

⁵ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

conflitantes, onde entidades autônomas por vezes litigam ao se defrontarem em conflitos de interesses específicos.

A Constituição de 1967, em seu art. 19, § 2º ⁶, permitia que a União, mediante lei complementar, e atendendo ao “relevante interesse social ou econômico nacional”, pudesse conceder isenções de impostos estaduais e municipais. Tal dispositivo, demasiadamente amplo, foi o motivo do freio que o constituinte de 1988 quis colocar na União para restabelecer a repartição de competências que cada ente federativo é titular e estreitar a possibilidade da concessão de isenção heterônoma para as hipóteses expressamente previstas na Constituição, ao dispor em seu art. 151, III, ⁷, vedação expressa à União de instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios. Tal pode ocorrer de forma indireta quando a União concede benefícios tributários ou financeiros que tenham reflexos nas receitas dos entes subnacionais.

Como mencionado nas razões do veto, apesar da vedação constitucional expressa de concessão de isenções heterônomas, restam aqueles tributos em que a União possui competência legislativa para disciplinar ou de forma específica ou suplementar. A Constituição em seu art. 156, III, ⁸ atribui à União o poder de definir em lei complementar a relação de serviços sujeitos ao imposto sobre serviços de qualquer natureza - ISS, de competência municipal. Em razão dessa competência, inúmeros são as proposições legislativos que tem por objeto a inclusão e, especialmente, a exclusão de determinados itens do rol de serviços submetidos ao ISS.

Já o previsto na Constituição em seu art. 155, § 2º, XII, “e” ⁹, que atribui à lei complementar federal o regramento da concessão de gastos tributários em sede de imposto sobre circulação de mercadorias de competência estadual, nunca foi legislado de forma expressa, facilitando a denominada “guerra fiscal” entre os Estados na competição pelos investimentos privados.

Nos últimos anos, tem-se tentado introduzir nas LDOs dispositivos exigindo a aplicação dos mesmos instrumentos de controle dos gastos tributários de origem federal quando da apreciação da legislação federal que crie obrigações para Estados ou conceda benefícios em tributos de competência estadual ou municipal ou que, de alguma forma, afetem suas receitas.

Há de se reconhecer não existir qualquer vedação expressa, em nível constitucional, que impeça a União de impingir a outros entes subnacionais gastos

⁶ Art. 19. (...) § 2º A União, mediante lei complementar e atendendo ao relevante interesse social ou econômico nacional, poderá conceder isenções de impostos estaduais e municipais.

⁷ Art. 151. É vedado à União: (...) III - instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

⁸ Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: (...)

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar

⁹ Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: (...) II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior (...)

§ 2.º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte: (...)

XII - cabe à lei complementar: (...)

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

tributários indiretos, decorrentes de desonerações de tributos federais constitucionalmente partilhados. Todavia, em respeito ao regime da responsabilidade fiscal, tal fato não impede que seja considerado o impacto da legislação federal sobre o equilíbrio das finanças públicas estaduais e municipais.

Denota-se a rejeição pelo Executivo à efetivação de instrumentos legislativos que tragam, pelo menos, transparência às políticas públicas adotadas pela União que tenham impacto orçamentário-financeiros às finanças dos entes subnacionais. Tal proceder, a nosso ver, não se coaduna com o regime da responsabilidade fiscal vigente.

16. § 6º do art. 93 (Renúncias de receita consideradas já no PLOA 2010)

- **Dispositivo vetado**

“Art. 93 (...)

§ 6º Na estimativa das receitas do projeto de lei orçamentária de 2010, o Poder Executivo deverá considerar:

I – o valor da renúncia de receita decorrente de proposições legislativas de sua autoria em tramitação no Congresso Nacional; e

II – o Projeto de Lei no 2.472, de 2003.”

- **Razões do veto**

“A estimativa da receita do Projeto de Lei Orçamentária deve levar em consideração apenas as alterações nas legislações instituidoras de renúncias de receitas já aprovadas, e não aquelas ainda em tramitação no Congresso Nacional. Muitas das propostas em discussão no Poder Legislativo sofrem modificações ao longo das discussões no âmbito das Comissões do Congresso Nacional, o que torna inviável a previsão do montante da renúncia no momento da elaboração do referido Projeto de Lei.

Por esse motivo, as despesas decorrentes das vinculações ou destinações constitucionais de parcela da arrecadação de impostos ou contribuições poderiam ser subestimadas na elaboração do orçamento.”

- **Análise das Consultorias.**

É contraditória a afirmação presente no veto presidencial de que somente “as alterações nas legislações instituidoras de renúncias de receitas já aprovadas, e não aquelas ainda em tramitação no Congresso Nacional” sejam passíveis de serem consideradas na proposta orçamentária. A contradição é flagrante ao observarmos as “receitas condicionadas”, exaustivamente disciplinadas pelo art. 93 do Das Disposições sobre Alterações na Legislação Tributária” da LDO/2010:

Art. 93. Na estimativa das receitas do Projeto de Lei Orçamentária de 2010 e da respectiva Lei, poderão ser considerados os efeitos de propostas de alterações na legislação tributária e das contribuições, inclusive quando se tratar de desvinculação de receitas, que sejam objeto de

*proposta de emenda constitucional, de projeto de lei ou de medida **provisória** que esteja em tramitação no Congresso Nacional.* (grifamos)

Portanto, incompreensível e conflitante com a única temática tributária atribuída pelo constituinte de 1988 às LDOs - *Alterações na Legislação Tributária* - seja motivo de veto sob o argumento de que alterações nessa legislação não possam ser incorporadas à respectiva lei orçamentária. Tratamento díspar, se há aumento de receita, essa pode ser incorporada, ainda que de forma, obviamente condicionada, se a alteração resulta em redução, é vedada sua incorporação, ainda que de forma, igualmente, condicionada.

Consideramos temerária a afirmação peremptória de que a estimativa da receita do Projeto de Lei Orçamentária deva “levar em consideração apenas as alterações nas legislações instituidoras de renúncias de receitas já aprovadas, e não aquelas ainda em tramitação no Congresso Nacional”, porquanto estatui o diploma constitucional de 1988 :

“Art. 165. *Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: (...)*

§ 2º - *A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, **disporá sobre as alterações na legislação tributária** e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.*” (grifamos)

Afinal, se o constituinte de 1988 atribuiu às LDOs a tarefa de dispor sobre as alterações na legislação tributária, nada mais conseqüente com tal desideratum do que as LDOs incluírem relação de proposições que alterem a legislação tributária que possam afetar as receitas públicas da União. Dessa forma, as LDOs efetivamente realizariam sua função constitucional de parametrizar aquelas alterações tributárias passíveis de serem acolhidas pelo processo legislativo ordinário.

Alerte-se que a inclusão da proposição que altere a tributação não significa que seu mérito já tenha sido apreciado preambularmente, mas sim que, se vier a ser aprovada por seu mérito nesse processo bicameral, seu impacto já terá sido considerado no processo orçamentário congressional, ou seja, sua neutralidade fiscal já estará assegurada por ter sido seu impacto acrescido ou excluído das estimativas orçamentárias.

Observe-se que a medida proposta, de tratar nas LDOs as proposições que alterem a legislação tributária, não deve restringir-se àquelas que reduzam a receita, como é o caso do PL nº 2.472, de 2003, diga-se em míseros R\$ 100.000, mas todas aquelas proposições que a alterem, inclusive aquelas que aumentem receitas. Nesse sentido, foi acolhida pelo Executivo proposta do Congresso Nacional ínsita no parágrafo acima do vetado, relativo ao mesmo art. 93, onde, inovadoramente exige-se:

“Art. 93 (...)

§ 5º *O projeto de lei ou medida provisória que institua ou altere tributo somente será aprovado ou editada, respectivamente, se acompanhada da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada.*”

O tratamento proposto pelo Congresso Nacional daria concretude ao fixado pela Constituição cidadã de 1988, ao delimitar e condicionar as alterações da legislação tributária às necessidades de equilíbrio fiscal e conformá-las ao ordenamento financeiro pátrio.

17. § 9º do art. 112 (Seleção de Itens de Custo Relevantes)

- **Dispositivo vetado**

“Art. 112. (...)

§ 9º Os órgãos de controle definirão a metodologia de seleção e avaliação dos itens de custo mais relevantes que correspondam a até 80% (oitenta por cento) do custo global para fins de aplicação do caput deste artigo.”

- **Razões do veto**

“O § 9º do art. 112, ao estabelecer que os órgãos de controle, sejam internos ou externo, definirão a metodologia de seleção e avaliação dos itens de custo mais relevantes que correspondam a até 80 % (oitenta por cento) do custo global de obras e serviços contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, não levou em consideração a existência de órgãos de controle no âmbito do Poder Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público, não especificou os limites e nem os parâmetros para essa atuação, de forma que uma normatização com essas características resultaria numa imposição de uniformização de tratamento administrativo aos diferentes poderes e ao Ministério Público, podendo resultar em questionamentos de ofensa à autonomia constitucional de cada um dos envolvidos, conforme arts. 2º, 51, IV, 52, XIII, 84, 99 e 127 § 2º da Constituição Federal, assim como de interferência de um na área de atuação de mérito do outro, uma vez que, nos termos propostos, cada um dos entes deverá decidir integralmente sobre toda a regulamentação.

Acrescente-se, ainda, que a impossibilidade de edição de ato conjunto entre órgãos de controle dos três Poderes e do Ministério Público da União poderá ensejar que atos isolados de cada um deles estabeleçam metodologias de seleção e avaliação conflitantes entre si, com perda do foco do gasto com eficiência e contrariedade ao interesse público.”

- **Análise das Consultorias**

Com o veto ao § 9º do art. 112, todos os itens de custo da obra, independentemente de sua importância relativa, estão sujeitos ao limite de sua mediana no SINAPI ou SICRO. O Poder Executivo justifica o veto por razões de dificuldade de coordenação e aplicação do dispositivo. Aparentemente o veto foi determinado mais pelas dúvidas geradas acerca de sua interpretação e aplicação do que pelo mérito em si.

O dispositivo vetado tinha como propósito abrandar a aplicação do caput do artigo 112, que determina que todos os itens de custos das obras, independentemente de sua relevância, tanto na sua contratação como na execução, devem ser menores ou iguais à mediana correspondente no SINAPI ou no SICRO. A redação do projeto de lei enviado pelo Poder Executivo utilizava a expressão “com

base” no lugar de “menores ou iguais”, o que permitia uma grande flexibilidade na aplicação da norma na avaliação de alguns partidos.

A manutenção da mediana como teto de todos os itens de custo unitário para efeito de contratação e execução de obras públicas representou um dos pontos de maior debate da lei de diretrizes orçamentárias para 2010.

No entendimento do Poder Executivo, a expressão “com base” permitiria que alguns itens estivessem com preços superiores à mediana de referência, devidamente compensados por outros itens com valores inferiores, desde que o preço total ficasse abaixo do custo global apurado pela mediana de todos os itens. Essa flexibilidade seria necessária para dar agilidade na execução de obras públicas e evitar paralisações desnecessárias.

Por outro lado, argumentava-se que a mediana representava um parâmetro relativamente folgado, principalmente nas grandes obras, e que as construtoras teriam todas as condições de observá-lo, uma vez que dispõem de ganhos de escala na compra de materiais e serviços. Admitir preços acima da mediana poderia resultar em sobrepreço e superfaturamento, o que contraria o princípio da economicidade da administração pública.

O § 9º do art. 112 em tela resultou de um acordo pelo qual a regra que considera a mediana como um teto de cada item da obra somente deveria ser aplicada aos itens mais significativos. Usualmente é utilizada na seleção dos itens a curva ABC, que é um método de classificação pelo qual se separam os itens de maior importância (a exemplo, no caso de obra civil, de ferro, cimento, areia, etc.), os quais normalmente correspondem a um número pequeno em relação ao total de itens da obra. A curva ABC é obtida através da ordenação e seleção dos itens que serão analisados, conforme sua importância relativa no grupo.

Na elaboração do dispositivo, em não havendo consenso acerca da metodologia de seleção e avaliação dos itens de custo mais relevantes, remeteu-se tal tarefa para os órgãos de controle, especificando-se, desde já, que o peso dos itens selecionados não deveria ultrapassar 80% (oitenta por cento) do custo global para fins de aplicação do caput do artigo 112. Nos demais itens não haveria o controle individualizado da mediana, desde que observado o custo global. O parágrafo apenas evitaria a paralisação de obras por divergências de preço em itens de pouca relevância. Em qualquer caso, o custo total sempre estaria limitado pelo somatório das respectivas medianas de itens unitários ponderados pelas respectivas quantidades.

18. Item 5 da alínea ‘a’ do inciso XII do Anexo III (Informações complementares sobre receitas de dividendos)

- **Dispositivo vetado**

5. Receita de dividendos, discriminada por empresa, com a arrecadação estimada e a realizada nos exercícios de 2008 e 2009 e a estimada para 2010, indicando data de recolhimento, forma de pagamento, bem como os valores recolhidos a título de adiantamento, devendo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão encaminhar à Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição Federal,

em 30 de setembro e em 30 de novembro de 2009, demonstrativo atualizado dessa receita;”

- **Razões do veto**

Não há como ser encaminhada à referida Comissão Mista informação acerca da data de recolhimento e forma de pagamento dos dividendos futuros, haja vista que esse pagamento depende de decisão da administração e de deliberação da assembléia geral de cada empresa e o pagamento a título de adiantamento é uma faculdade concedida por estatutos sociais, normalmente de instituições financeiras, ao Conselho de Administração.

Adicionalmente, vale ressaltar que a previsão da receita de dividendos da União é realizada com base na expectativa do lucro das empresas, sendo que tais informações possuem caráter confidencial e acesso restrito, notadamente em se tratando de empresas de capital aberto, considerando-se o risco de eventual divulgação ao público, tendo-se ainda em conta que tais informações poderiam divergir das previsões realizadas pelas empresas, o que geraria grandes transtornos, com impacto direto no mercado acionário.

Por seu lado, o veto proposto não trará prejuízo ao encaminhamento rotineiro de informações acerca da estimativa do pagamento de dividendos e juros de capital próprio na forma que vêm sendo apresentada.

- **Análise das Consultorias**

O texto aprovado visava explicitar a metodologia de cálculo e pressupostos adotados pelo Poder Executivo na elaboração da estimativa de receita de dividendos constante da PLOA 2010. Tal iniciativa se revela pertinente na medida em que os dados oferecidos nas Informações Complementares têm se mostrado claramente insuficientes e inadequados a uma efetiva análise por parte dos órgãos técnicos do Poder Legislativo, o que configura descumprimento do que prevê o art. 12 da LRF, onde se lê:

“Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.”

Para contornar a precariedade das informações relativas à receita de dividendos, as Consultorias de Orçamento do Congresso vêm recorrendo, nos últimos anos, à prática de enviar ofícios e requerimentos de informação aos órgãos competentes do Poder Executivo, de conteúdo idêntico aos da emenda apresentada. Porém, esse procedimento não mais se coaduna com a agilidade e qualidade de resultados que são exigidos no âmbito das deliberações congressuais.

Por outro lado, os argumentos utilizados pelo Poder Executivo para amparar o veto não são congruentes, pois:

a) as estimativas de receitas de dividendos contidas nos projetos de orçamento necessariamente baseiam-se em previsões acerca de datas, condições e montantes a serem pagos por cada uma das empresas estatais, projeções essas que são elaboradas pelas próprias empresas e sistematizadas pelo Departamento de Coordenação e Controle das Estatais (DEST/MPOG). Se, para obter esses dados, fosse realmente necessário aguardar as deliberações das assembleias de acionistas, isso implicaria que as projeções dessa receita no projeto de lei do orçamento não possuiriam qualquer fundamento técnico, o que, obviamente, não condiz com a verdade; e

b) o mencionado caráter confidencial das informações solicitadas também é outro aspecto que não se confirma. A receita de dividendos pagos por cada empresa é informação que já se tornou pública quando do fechamento dos respectivos balanços patrimoniais. Quanto aos recolhimentos estimados para o próximo exercício, a alegação de confidencialidade não deve prosperar, pois não é possível analisar minimamente a correção dos números apresentados, sem a desagregação da receita de dividendos por empresa.

19. Inciso XXXIV do Anexo III (Demonstrativo exigido pela LRF)

- **Dispositivo vetado**

“XXXIV - demonstrativo atualizado da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado de que trata o Anexo IV.7 desta Lei, em observância ao disposto no art. 5º, inciso II, da Lei Complementar no 101, de 2000; e.”

- **Razões do veto**

“A margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado constitui um demonstrativo informativo, da mesma natureza que diversos outros que compõem o anexo de metas fiscais exigidos pelo art. 4º, § 2º, da LRF, tais como as avaliações financeiras e atuariais dos regimes de previdência e a estimativa e compensação da renúncia de receita. A utilidade desses demonstrativos se esgota com o processo orçamentário ordinário, não cabendo sua atualização após a publicação da LDO.”

- **Análise das Consultorias**

O demonstrativo solicitado unicamente determina a observância do disposto no art. 5º, inciso II, da Lei Complementar no 101, de 2000. A afirmação de que o demonstrativo “se esgota com o processo orçamentário ordinário, não cabendo sua atualização após a publicação da LDO” não se sustenta em qualquer disposição legal expressa, mas na simples recusa em demonstrar a compatibilidade da proposta orçamentária com o fixado pela sua correspondente lei de diretrizes.

Ora se a utilidade do demonstrativo, como afirmado, se esgota com o processo orçamentário ordinário, cabe, indubitavelmente, sua atualização após a publicação da LDO, visto que o processo orçamentário encontra-se em seu meio termo com o início da apreciação da peça orçamentária pelo Congresso Nacional.

O dispositivo vetado é semelhante ao presente na LDO/2008:

“Anexo II – Informações Complementares, que exige o envio na proposta orçamentária para 2008:

XIII – Demonstrativo simplificado das medidas de compensação às renúncias de receita e ao aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, em atendimento ao disposto no art. 5o, inciso II, da Lei Complementar no 101, de 2000, explicitando os correspondentes atos legais ou normativos que os originaram;”

Melhor, esse demonstrativo foi exigido, nos mesmos termos, pelo inciso XIII da LDO/2007 e pelo inciso XVI da LDO/2006. Ou seja, o dispositivo agora vetado é preceito das leis de diretrizes orçamentárias desde 2006, há três exercícios, e a partir de 2009 que o Poder Executivo identificou sua inutilidade.

Observe-se que, nesses três anos, o demonstrativo é apresentado anexo às informações complementares, ainda que não cumprindo o determinado, quando, por exemplo, não especifica os atos legais ou normativos ensejadores das renúncias ou das despesas obrigatórias, restringindo-se a nomear os grande itens da despesa e de renúncia.

O que se faz necessário, sim, é seu aprimoramento e não sua extinção.

Agora, o Poder Executivo, ao invés de aprimorar o demonstrativo apresentado ex vi legis, reduz-se a vetá-lo sob o argumento, não demonstrado, de sua inutilidade por já ter se esgotado o processo que somente se inicia sob a ótica do Poder Legislativo.

Essencial mostra-se esse demonstrativo para a verificação da observância dos arts. 14, 16, 17 e 20 da LRF, espinha dorsal do regime da responsabilidade fiscal.

20. Itens 9, 10, 11 e 12 da Seção II do Anexo V (programações ressaltadas do contingenciamento)

- **Dispositivo vetado**

“9. Despesas com alimentação do Exército, prevista na ação logística de alimentação, veterinária e agrícola, de acordo com o previsto na letra ‘g’ do inciso IV do art. 50 da Lei no 6.880, de 9 de dezembro de 1980;

10. Despesas com as ações vinculadas às fontes de recursos a que se referem à alínea ‘c’ do inciso II do art. 49 da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997, e do art. 27 da Lei no 2.004, de 3 de outubro de 1953, com redação dada pela Lei no 7.990, de 28 de dezembro de 1989, referentes às parcelas dos recursos arrecadados à conta das Compensações Financeiras pela Exploração de Petróleo e Gás Natural para atender aos encargos de fiscalização e proteção das áreas produtoras situadas na plataforma continental;

11. Despesas com aprimoramento da execução penal; e

12. Despesas relativas ao Programa de Prevenção e Combate à Violência contra a Mulher.”

- **Razões dos vetos**

“A exclusão de quaisquer dotações orçamentárias do cálculo da base contingenciável traz grandes dificuldades para o gerenciamento das finanças públicas no tocante ao alcance da meta de resultado primário, notadamente em função da significativa participação das despesas obrigatórias no conjunto das despesas primárias.

Além disso, à medida que se reduzem, nessa base, as despesas discricionárias do Poder Executivo, aumenta proporcionalmente a participação dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União na limitação de empenho, o que poderá prejudicar o desempenho de suas funções, uma vez que, de forma geral, suas dotações se destinam ao custeio de ações administrativas.

Há de se ressaltar que a não exclusão de determinadas despesas da limitação de empenho não prejudica a sua execução, mas, ao contrário, cria condições para que o gestor possa, a qualquer tempo, redefinir as prioridades na execução de suas despesas, objetivando otimizar os recursos disponíveis.

Nesse sentido, entende-se que ressaltar as despesas relacionadas da limitação de empenho contraria o interesse público.”

- **Análise das Consultorias**

O Congresso Nacional não pode abrir mão de discutir as ações governamentais prioritárias quando da apreciação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias. Sua participação passa pela análise das despesas do PAC e do valor dos investimentos passíveis de dedução do resultado primário, passa pelas ações que devem constar do Anexo de Prioridades e Metas e, obviamente, também deve contemplar as despesas que devem estar ressalvadas do contingenciamento.

Nesse sentido, o Congresso Nacional, ao lado de outras providências, entendeu relevante impedir o contingenciamento das despesas com alimentação do Exército previstas na ação logística regulada pelo art. 50 da Lei nº 8.880, de 1980, as despesas com fiscalização e proteção das áreas produtoras de petróleo situadas na plataforma continental, as relativas ao combate à violência contra a mulher, bem como aquelas destinadas ao aprimoramento da execução penal.

Ao opor vetos a esses itens, o Poder Executivo não levou em consideração as prerrogativas congressuais de atuação no processo de elaboração orçamentária. O veto ao dispositivo em análise reforça a excessiva flexibilidade que tem o Poder Executivo na execução das despesas programadas e resguarda o poder exclusivo do governo de definir as despesas discricionárias que não sofrerão óbices quanto à execução.

As justificativas apresentadas para o veto aplicam-se a todo e qualquer item de despesa ressalvada do contingenciamento, por força do item II do Anexo V, pois os argumentos não se baseiam no mérito da proposta, mas sim no seu efeito redutor sobre a base contingenciável..

Enfim, trata-se de decisão política do Congresso Nacional com a qual o Poder Executivo não concordou, sendo este o real motivo que ensejou o veto dos dispositivos.

III CONCLUSÃO

Os vetos ora analisados frustraram um total de duzentas e dez emendas apresentadas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2010 e aprovadas pelo Congresso Nacional. Destacam-se, entre os dispositivos vetados que corresponderam ao maior número de iniciativas parlamentares, os que dizem respeito à criação do demonstrativo de metas sociais (art. 4º, §§ 4º e 5º), à exclusão de ações do PAC da base contingenciável (art. 71, IV) e à ressalva de contingenciamento no caso de despesas de fiscalização e proteção de áreas produtoras de petróleo situadas na plataforma continental (Anexo V, seção II, itens 9, 10, 11 e 12)

O Congresso Nacional, no exercício de suas prerrogativas constitucionais, poderá analisar e, se for o caso, rejeitar os vetos que, na grande maioria dos casos, são destituídos de fundamentação plausível.

Wagner Primo Figueiredo Junior¹⁰

Diretor da Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira - COFF/CD

Fábio Gondim Pereira da Costa¹¹

Consultor-Geral de Orçamento e Fiscalização
e Controle - CONORF/SF

¹⁰ Consultores designados: Maria Emilia Miranda Pureza e Eugênio Greggianin

¹¹ Consultores designados: José de Ribamar P. da Silva e Oádía Rossy Campos