



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Nota Técnica Conjunta n.º 01/11

**SUBSÍDIOS À APRECIÇÃO DOS VETOS
PRESIDENCIAIS À LEI ORÇAMENTÁRIA DE 2011
(Lei nº 12.381, de 09/02/2011)**

**COFF/CD
CONORF/SF**

Fev/2011

Endereços na Internet: www.camara.gov.br/internet/orcament/principal e www.senado.gov.br/orcamento

E-mail: conof@camara.gov.br e conorf@senado.gov.br



I. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Presidente da República, de acordo com a Mensagem nº 20 (na origem), de 09 de fevereiro de 2011, comunicou ao Congresso Nacional veto, por contrariedade ao interesse público, de dispositivos do Projeto de Lei nº 59/2010, que “estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício de 2011”.

Os vetos atingiram o montante de R\$ 1.867,6 milhões da programação da Lei Orçamentária Anual de 2011, podendo ser agrupados da seguinte forma:

a) veto ao § 7º do art. 4º da Lei Orçamentária;

b) vetos a programações contidas no Anexo VII da LOA 2011 (Ações Incluídas no PPA 2008-2011 por meio da LOA 2011), no valor de R\$ 244,1 milhões;

c) vetos a programações protegidas do contingenciamento pela LDO para 2011, no valor de R\$ 1.382,9 milhões; e

d) vetos a programações específicas destinadas a manutenção de rodovias, no valor de R\$ 240,6 milhões.

Como consequência, foi eliminado da lei orçamentária o efeito de 970 emendas, conforme quadro a seguir:

Quadro 1 – Vetos à LOA 2011 X Origem da Dotação

		RS1,00
ORIGEM DA DOTAÇÃO VETADA	QUANT.	VALOR
BANCADAS ESTADUAIS	60	1.220.652.620
PARLAMENTARES	905	541.392.755
COMISSÕES	2	59.010.712
RELATOR GERAL	3	46.502.208
PROJETO DE LEI	1	100.000
TOTAL	971	1.867.658.295

Fonte: Mensagem nº 20, de 09/02/2011 / Consultorias de Orçamento

A distribuição dos montantes vetados por órgão pode ser observada no Quadro 2 a seguir:

Quadro 2 – Vetos à LOA 2011 por Órgão

		RS1,00
ÓRGÃOS	QUANT.	VALOR
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	229	711.954.108
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	12	333.201.668
MINISTÉRIO DA CULTURA	282	237.322.230
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E	14	180.018.050
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À	369	177.109.835
MINISTÉRIO DAS CIDADES	8	119.540.865
MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E	26	70.111.539
MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	1	30.000.000
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	22	6.500.000
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	1	1.000.000
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	4	500.000
MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	3	400.000
TOTAL	971	1.867.658.295

Fonte: Mensagem nº 20, de 09/02/2011 / Consultorias de Orçamento



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

A distribuição das programações vetadas por unidade da Federação ou região é mostrada no Quadro 3 a seguir:

Quadro 3 – Vetos à LOA 2011 por unidade da Federação ou região

R\$1.00		
UF	QUANT.	VALOR
MG	87	189.200.000
RR	10	185.572.487
SP	153	115.454.795
MS	16	106.915.229
AC	21	105.115.388
NA – Nacional	12	104.512.920
PE	52	97.518.541
MA	16	97.252.960
CE	21	92.640.000
PB	15	87.884.308
DF	25	80.053.994
RJ	103	78.780.000
RN	23	76.050.000
MT	11	57.648.053
PR	46	57.080.000
RS	52	39.810.000
SC	30	36.880.000
RO	18	34.456.037
TO	13	33.400.000
BA	60	32.910.000
ES	19	29.600.000
PI	16	27.562.516
GO	36	26.430.000
AM	8	23.741.067
AP	28	14.440.000
AL	27	11.050.000
SE	26	10.600.000
PA	19	8.450.000
CO – Centro-Oeste	7	5.900.000
SL – Sul	1	750.000
Total	971	1.867.658.295

Fonte: Mensagem nº 20, de 09/02/2011 / Consultorias de Orçamento

Informações detalhadas acerca dos vetos por emenda e programação podem ser obtidas no seguinte endereço: http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2011/lei/111_emendas_vetadas_autor.pdf.



II. ANÁLISE DOS DISPOSITIVOS VETADOS:

II.1 - DISPOSITIVO VETADO: Programações constantes do Volume IV – Detalhamento dos Créditos Orçamentários – Órgãos do Poder Executivo – Presidência da República e Ministérios (exceto MEC)

Razões do veto

“As ações e subtítulos objeto do veto estão incluídas entre as programações constantes de Anexo IV, Seção II da LDO, as quais não poderão ser objeto da limitação de empenho prevista no art. 9º, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal. A exclusão de dotações orçamentárias do cálculo da base contingenciável dificulta o gerenciamento das finanças públicas no tocante ao alcance da meta de resultado primário, notadamente em função da significativa participação das despesas obrigatórias e ressalvadas no conjunto das despesas primárias. A expansão desse grupo de ações imporia, por consequência, a necessidade do contingenciamento de valores em outras ações no âmbito do Poder Executivo, o que poderia resultar em prejuízos à otimização dos recursos disponíveis.”

Análise das Consultorias

As ações ressalvadas do contingenciamento na LDO 2011 (§ 2º do art. 70) foram objeto de intensas discussões no âmbito do Poder Legislativo. A LDO 2011 foi sancionada pelo Poder Executivo sem vetos relativos às despesas ressalvadas de contingenciamento (Seção II do Anexo IV). A Lei aprovada representa um pacto entre os Poderes. Em decorrência disso, a elaboração do projeto de lei orçamentária e a aprovação das emendas devem levar em consideração as diretrizes aprovadas, procedimento que tem vigorado ao longo dos anos e que representa elemento de segurança jurídica no processo de planejamento e orçamento.

As despesas ressalvadas do contingenciamento são aquelas consideradas, dentre as discricionárias, como as mais meritórias. Esse fato certamente influenciou a apresentação de emendas individuais e coletivas.

O Poder Executivo alega que as ressalvas reduzem a flexibilidade da administração dos recursos. Mas esse efeito era conhecido e integrou o acordo quando da aprovação da LDO 2011.

O montante vetado equivale a apenas 0,63% das despesas discricionárias, o que, por essa ótica, também fragiliza as razões presidenciais, pois é obviamente insuficiente para garantir a reivindicada otimização dos recursos disponíveis. De todo modo, ainda é cedo para se afirmar e crer que a arrecadação não se comportará tal como previsto no projeto aprovado no Legislativo. O veto, diferentemente do contingenciamento, é uma



opção drástica, que inviabiliza a realização da despesa, ainda que haja recuperação da receita.

Vale ainda registrar que imposição de veto reflete uma forma de interferência do Poder Executivo nas deliberações aprovadas no âmbito do Poder Legislativo, afetando a independência entre os Poderes. Sob esse prisma, é ilustrativo mencionar que os vetos incidiram em sua quase totalidade sobre emendas do Poder Legislativo, verificando-se como única exceção a essa regra uma despesa originalmente contida no projeto de lei no valor de cem mil reais.

O Poder Legislativo, no uso de suas prerrogativas estabelecidas nos arts. 48, I, e 166 da CF, alterou e incluiu programações no projeto de lei orçamentária conforme os preceitos estabelecidos na legislação orçamentária vigente. O veto teve como efeito desautorizar e inibir todo esse trabalho, sendo que não recaiu sobre programações ressalvadas do contingenciamento que foram incluídas pelo próprio Poder Executivo, ainda que da mesma espécie ou nos mesmos órgãos.

No bojo das programações afetadas, encontram-se as ações de enfrentamento da violência contra as mulheres, de segurança da sanidade na agropecuária, de promoção da pesquisa e do desenvolvimento científico e tecnológico, de inclusão digital, do Fundo Nacional de Cultura, de acesso à alimentação, de proteção social básica. Trata-se, portanto, de ações de elevada importância social e econômica.

Também vale registrar que o critério preferencial para a imposição dos vetos foi o de atingir programações que especificaram unidades da federação ou municípios beneficiados, preservando-se as despesas de mesmo objeto que tivessem abrangência nacional. Observe-se que a exigência de especificação de localidade decorre geralmente das próprias normas regimentais, fundadas na necessidade de transparência na realização dos gastos públicos. As dotações genéricas, de abrangência nacional, por sua vez, aumentam o poder discricionário do órgão executor.

O Executivo poderia ter adotado outros caminhos, considerando que o valor vetado é ínfimo em relação à totalidade das despesas discricionárias. Poderia, por exemplo, ter mantido tais ações, mas executá-las apenas na medida em que a arrecadação prevista se confirmasse, uma vez que a execução orçamentária não é obrigatória. Outra opção teria sido equacionar o corte entre ações incluídas pelo Legislativo e por ele próprio, demonstrando assim consideração pela atuação do Parlamento e preservando as prerrogativas deste em matéria orçamentária.

II.2 - DISPOSITIVO VETADO: Programações constante do Anexo VII – Ações incluídas no PPA 2008-2011 por meio da LOA 2011

Razões do veto

“Os recursos alocados às ações em questão são insuficientes para cobrir os custos totais dos projetos e assegurar sua conclusão dentro dos prazos estipulados no Plano Plurianual 2008-2011, o que prejudica a inclusão de novos investimentos no próximo Plano Plurianual e, ainda, resulta em maior risco de pulverização de recursos, aumento de custos, dilatação dos prazos de execução e paralisação de obras.”



Análise das Consultorias

Foram vetadas 19 ações em 10 programas, sendo que apenas uma dessas ações não foi inserida no Anexo VII por emenda. A justificativa para tais vetos baseia-se na insuficiência dos recursos alocados para a implementação dos projetos, o que poderia resultar em dilatação dos prazos de execução, aumento de custos e até na paralisação de obras. Além disso, também se alegou que a inclusão desses projetos prejudicaria a inserção de novos investimentos no próximo plano plurianual.

Quanto à afirmação de que uma das razões para os vetos se deve ao fato de que os recursos alocados são insuficientes, convém ressaltar que esse critério não foi aplicado de forma uniforme a toda programação da LOA/2011. Não foram vetadas diversas outras ações cujas respectivas dotações representam menos de 10% do total estimado para a execução integral.

Cabe observar que apesar de terem sido vetadas no Anexo VII, essas 19 ações continuam constando da LOA/2011, pois as respectivas programações orçamentárias que integram os Volumes IV e V - Detalhamento dos Créditos Orçamentários - não foram vetadas. No entanto, com os vetos, as programações da LOA/2011 se tornaram incompatíveis com o PPA vigente, o que impede a correspondente execução orçamentária, haja vista o estabelecido no art. 165 da Constituição Federal e nos arts. 5º e 16, inciso II e § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, é interessante observar que, nos termos do art. 22 da Lei nº 11.653/2008, ficam dispensadas de discriminação no Plano Plurianual as ações orçamentárias cuja execução restrinja-se a um único exercício financeiro. Mais ainda, conforme art. 23 da citada lei, ficam dispensadas de discriminação nos anexos a que se refere o PPA as atividades e as operações especiais cujo valor total para o período do Plano seja inferior a setenta e cinco milhões de reais, bem como os projetos cujo custo total estimado seja inferior a vinte milhões de reais. Tendo em vista essas ressalvas, nota-se que dentre as 19 ações vetadas do Anexo VII da LOA/2011, apenas quatro apresentavam dotação com valor superior a vinte milhões de reais.

II.3 - DISPOSITIVO VETADO: Programações constante do Anexo VII – Ações incluídas no PPA 2008-2011 por meio da LOA 2011 – Ação 2E36 Manutenção de Perímetros Irrigados

Razões do Veto

“A ação em questão possui finalidade idêntica à ação “Administração de Perímetros Públicos de Irrigação” constante do Plano Plurianual 2008-2011. Referida sobreposição reduz a eficiência na gestão dos recursos públicos, além de contrariar prática orçamentária já consolidada e atualmente prevista no art. 5º, § 7º, da LDO de 2011, que determina que as atividades que possuem a mesma finalidade devem ser classificadas sob um único código, independentemente da unidade executora.”



Análise das Consultorias

A ação vetada, 2E36 – Manutenção de Perímetros Irrigados, conforme justificativa do Poder Executivo, tem finalidade semelhante à ação 20EY – Administração de Perímetros Públicos de Irrigação, ambas constantes do mesmo Programa 0379 – Desenvolvimento da Agricultura Irrigada.

Ressalta-se que a ação 20EY - Administração de Perímetros Públicos de Irrigação foi incluída no PPA mediante o PLN nº 56, de 2010 - CN, de 30/08/2010 (crédito especial). Essa proposição somente foi aprovada pelo Congresso Nacional em 22/12/2010. A referida matéria foi transformada na Lei nº 12.395, de 29/12/2010. Dessa forma, observa-se que a tramitação desse crédito ocorreu paralelamente à tramitação da Lei Orçamentária, razão da possível superposição de finalidades. Entretanto, não se vislumbra conflito dessas ações, já que a ação incluída pelo Orçamento da União não têm abrangência nacional, restringindo-se ao Estado do Ceará. Caso desejasse a consolidação de ambos os títulos, bastaria ao Poder Executivo a modificação mediante crédito adicional, sem necessidade de veto na programação aprovada pelo Congresso Nacional.

Cabe observar que, da mesma forma que ocorreu com os demais vetos ao Anexo VII, não houve veto correspondente na programação orçamentária.

II.4 - DISPOSITIVO VETADO: Outras programações constantes do Volume IV

Foram vetadas 6 ações de manutenção de trechos rodoviários em rodovias específicas, incluídas no autógrafa por meio de emendas de bancadas estaduais, conforme detalhe a seguir:

Órgão: 39000 – Ministério dos Transportes

Unidade: 39252 – Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT

Programa: 1456 – Vetor Logístico Amazônico

Ações:

2E37 - Manutenção de Trecho Rodoviário - Km 0 - Km 720 - na BR-174 - no Estado de Roraima

2E39 - Manutenção de Trecho Rodoviário - Boa Vista - Fronteira Brasil/Guiana - na BR-401 - no Estado de Roraima

Programa: 1461 - Vetor Logístico Centro-Sudeste

Ações:

2E38 - Manutenção de Trecho Rodoviário - Entroncamento BR-163 (Saída de Dourados) - Nova Andradina - Na BR-376 - no Estado do



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Mato Grosso do Sul

202Q - Manutenção de Trechos Rodoviários - na BR 262 no Estado do Mato Grosso do Sul

202D - Manutenção de Trecho Rodoviário – Divisa PR/MS – Divisa MS/MT - na BR-163 – no Estado do Mato Grosso do Sul

Programa: 1459 - Vetor Logístico Nordeste Setentrional

Ação:

203Z - Manutenção de Trechos Rodoviários - na BR 226 no Estado do Ceará

Razões do Veto

“A Lei nº 12.352, de 18 de dezembro de 2010, excluiu 260 ações de manutenção de rodovias do Plano Plurianual 2008-2011, ao mesmo tempo em que incluiu outras 27, de tal forma que esses serviços sejam concentrados em funcionais por unidade da federação. A modificação teve por objetivo facilitar a gestão orçamentária, a operacionalização dos contratos e o monitoramento, permitindo maior gestão e efetividade na utilização dos recursos.

Diante disso, as ações identificadas têm finalidade já contemplada em outras ações do Plano Plurianual 2008-2011, sobreposição esta que reduz a eficiência na gestão dos recursos públicos e contraria prática orçamentária já consolidada e atualmente prevista no art. 5º, § 7º da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2011, que determina que as atividades que possuem a mesma finalidade devem ser classificadas sob um único código, independentemente da unidade executora.”

Análise das Consultorias

Foram apresentadas pelas Bancadas Estaduais diversas emendas destinadas à realização de obras em rodovias federais. Dentre elas, emendas que propunham a realização de manutenção de rodovias no Estado (GND – 4 Investimentos).

Ainda que a alteração promovida no PPA pela Lei nº 12.352/2010, tenha criado as programações de manutenção de rodovias por unidade da Federação, vale lembrar que, por força do art. 10 do PPA 2008-2011 (Lei nº 11.653, de 07/04/2008), as ações de grande vulto devem se constituir em programações específicas.

Deve-se frisar, ainda, que o Comitê de Admissibilidade de Emendas, face ao disposto na Resolução nº 01/2006-CN, considera inadmitidas emendas de bancada que não identifiquem precisamente o objeto da obra.

Dessa forma, foi criada uma situação de impasse, uma vez que, segundo as normas contidas na Resolução nº 01/2006-CN, as bancadas estão obrigadas a apresentar emendas para manutenção de rodovias federais que especifiquem a rodovia e, por outro lado, o Poder Executivo entende que esse tipo de ação (manutenção de rodovias), para melhor gestão e efetividade na utilização de recursos públicos, deveria ser genérico de modo a atender cada Estado, conforme a necessidade.



II.5 - DISPOSITIVO VETADO: Parágrafo 7º do art. 4º

“§ 7º O percentual de que trata o inciso XVII deste artigo, quando exceder 25% (vinte e cinco por cento), até o limite de 30% (trinta por cento), será apreciado em reunião interna do Comitê de Acompanhamento de Execução Orçamentária da Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição.”

Razões do veto

“A restrição à abertura de créditos suplementares de que trata o § 7º do art. 4º do Projeto estabelece tratamento diferenciado às programações do Programa de Aceleração do Crescimento e poderia acarretar prejuízos ao andamento de obras e projetos que necessitem de suplementação de suas dotações para adequar os cronogramas financeiros aos cronogramas físicos, situação especialmente sensível a empreendimentos que se encontrem em estágio avançado de execução.”

Análise das Consultorias

Havia um impasse na votação da lei orçamentária quanto à permissão de abertura de créditos suplementares pertinentes às ações do PAC, mediante o remanejamento de até 30% (trinta por cento) do montante das dotações orçamentárias desse Programa constantes desta Lei.

Na verdade, o problema residia nos números da autorização. O percentual de 30% era considerado bastante elevado, por incidir sobre a soma das programações do PAC, e não sobre cada dotação, como ocorre em relação às demais autorizações. Assim, uma única obra, independente de seu valor, pode ser acrescida em treze bilhões de reais por meio de simples decreto presidencial. Isso amplia demasiadamente a discricionariedade do Poder Executivo, ao mesmo tempo em que limita bastante a participação do Congresso Nacional na definição dos gastos em investimentos públicos.

A redação vetada foi proveniente de acordo com a Liderança do Governo na CMO no sentido de que seria reservado ao Congresso, ao menos, a apreciação dos remanejamentos superiores a 25%, até o limite de 30%, nas ações correspondentes ao PAC.

III. CONCLUSÃO

Os vetos ora analisados frustraram o objetivo de centenas de emendas apresentadas ao projeto de lei orçamentária para 2011 e aprovadas pelo Congresso Nacional. Os critérios adotados, ao contrário de anos anteriores, não observaram o equilíbrio no tratamento dado às dotações oriundas de emendas parlamentares e às demais programações de interesse do Poder Executivo.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

O Congresso Nacional, no exercício de suas prerrogativas constitucionais, poderá analisar e, se for o caso, rejeitar os vetos que considerar danosos ao interesse público.

Wagner Primo Figueiredo Junior¹

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

Orlando de Sá Cavalcante Neto²

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

¹ Consultores designados: Eugênio Greggianin, Fidélis Fantin, Maria Emília Miranda Pureza e Ricardo Volpe.

² Consultores designados: Carlos Murilo Espínola de Carvalho, José de Ribamar P. da Silva, Luiz Fernando Perezino e Maurício Ferreira de Macedo.