



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 11, DE 2002

Considerações acerca dos vetos ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2003 (Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002)

(B) SUMÁRIO EXECUTIVO

1) Art. 12 – Reserva de Contingência

Com o veto à LDO a lei orçamentária poderá ficar sem reserva de contingência. A LRF exige que a lei orçamentária contenha reserva de contingência, para cobrir riscos fiscais. O Governo alegou que o valor da reserva de cerca de 6 bilhões (3% da receita corrente líquida, dos quais 2,5% a disposição do Poder Legislativo e 0,5 % para o Poder Executivo) reduziria sua margem de alocação na proposta. Tradicionalmente, esse valor tem sido de 2% da RCL (1% para o Poder Legislativo e 1 % para o Poder Executivo). Considerava-se, na votação da LDO, que o valor da reserva de contingência serviria também para aumento real do salário mínimo.

2) Incisos III e IV do § 2º do art. 16

Estabelecia que, na proposta do Poder Judiciário, seriam garantidos recursos à manutenção de novas varas federais e juizados especiais federais; e um valor residual de 5% (cinco por cento), em 2003, do total das dotações relativas à realização do processo eleitoral de 2002.

3) Parágrafo único do art. 30 e parágrafo único do art. 32

Foi vetado o parágrafo que estendia a disciplina das subvenções sociais às contribuições correntes não autorizadas em legislação específica. Com isso a Comissão pretendia evitar, em atendimento a LRF, que as contribuições correntes (não autorizadas) fossem utilizadas como "válvula de escape" da disciplina da LDO, justamente para atender entidades privadas com objetivos diversos daqueles da área social. Também foi vetado o dispositivo que exigia que as "contribuições correntes" ficassem condicionadas à autorização específica prevista na LRF.

4) §§ 1º e 3º do art. 43

Ao dispor sobre convênios, o dispositivo previa que a certidão declaratória da regularidade da documentação (Cadastro Único de Convênios) teria validade de no mínimo 180 (cento e oitenta) dias, e que, não poderá haver interrupção na liberação de recursos a título de transferências voluntárias antes de decorridos 30 (trinta) dias, a contar da comunicação prevista no § 2º deste artigo.



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD

5) § 5º do art. 56

O dispositivo vetado pretendia que as despesas relativas ao pagamento da renda mensal vitalícia por idade e invalidez a que se refere a LOAS (art. 40, caput e § 1º, da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993), mantidas as suas fontes de financiamento, fossem efetuadas à conta do Fundo Nacional de Assistência Social, uma vez que tratam-se de despesas assistenciais. Hoje tais benefícios são pagos pelo INSS (Fundo de Regime Geral da Previdência). A alocação dessas despesas no INSS aumenta o *deficit* previdenciário.

6) § 3º do art. 57

O dispositivo vetado garantia maiores recursos para a saúde, determinando que na execução das despesas relativas a aplicação dos recursos mínimos na área da saúde (PEC nº 29), deverá ser observado o disposto na Decisão nº 143, de 2002, do Tribunal de Contas da União."

7) §§ 12, 13 e 14 do art. 61

Os dispositivos vetados garantia a abertura de créditos suplementares no âmbito dos Órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União, por ato dos respectivos dirigentes máximos de cada Órgão, dentro dos limites da lei orçamentária.

8) § 7º do art. 67

O parágrafo vetado previa que, no prazo de 15 (quinze) dias após o término do prazo previsto no § 3º (contingenciamento), os órgãos setoriais de planejamento e orçamento encaminharão à Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição relatórios contendo as seguintes informações:

I - efeitos principais da limitação de empenho e movimentação financeira sobre a programação inicial do órgão;

II - redistribuição dos limites orçamentário e financeiro entre os programas e principais ações do órgão."

9) Inciso III do § 2º do art. 83

Foi vetada a seguinte prioridade quanto às agências oficiais de fomento:

III - importação de produtos ou serviços com similar nacional detentor de qualidade e preço equivalentes, exceto se demonstrado, manifestamente, impossibilidade do fornecimento do produto ou prestação do serviço por empresa com sede no País.

10) Alínea "a" do inciso IV e § 8º do art. 83

Foi vetada a seguinte prioridade para o BNDES:



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD

a) desenvolvimento das micro, pequenas e médias empresas, direta e indiretamente, com aplicação não inferior a 30% (trinta por cento) do ingresso líquido dos recursos originários do Fundo de Amparo ao Trabalhador, incluído o retorno de empréstimos financiados com tais recursos, desde que haja demanda habilitada, como forma de ampliar a oferta de postos de trabalho e fortalecer sua capacidade de produção;

.....

§ 8º O total dos empréstimos de que trata o inciso IV, "a", deste artigo, durante o exercício de 2003, com recursos das demais fontes de financiamento, não será inferior ao valor aplicado no exercício de 2002.

11. § 2º do art. 84

O dispositivo vetado previa, como instrumento para o cumprimento da LRF que determina que os projetos de lei que alterem a receita devem ser acompanhados da estimativa da sua renúncia, que o Poder Executivo deveria oferecer, quando solicitado pelo Presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, a estimativa de renúncia de receita ou subsídios técnicos para realizá-la.

12. Item XIV da Relação das Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária de 2003

Foi vetado o envio das seguintes informações complementares à proposta orçamentária:

"XIV - impacto das operações no âmbito do Programa Nacional de Desestatização, incluindo aquelas relativas à participação acionária da União, e o impacto das operações de securitização, envolvendo títulos da dívida pública mobiliária federal, na receita e na despesa da União de 1997 até 2001, por empresa, e com estimativas para 2002 e 2003, discriminando os custos de reestruturação prévia das empresas privatizadas e os empréstimos realizados diretamente pela União ou por meio de instituição financeira pública federal;"

(B) VERSÃO COMPLETA

I - INTRODUÇÃO

Nos termos do art. 45, § 2º, da Resolução nº 1, de 2001, procedemos à avaliação dos vetos que foram apostos pelo Presidente da República ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias (LDO) para 2003 na forma do autógrafo encaminhado pelo Congresso Nacional.

Foram apresentados onze vetos ao texto da lei e um ao Anexo de Informações Complementares.

Houve, preponderantemente, vetos a regras que diminuiriam o grau de discricionariedade da ação do Executivo na elaboração e na execução do orçamento. Houve ainda eliminação de dispositivo considerado ilegal. Desse modo, a maioria dos



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD

votos mostra-se injustificada e passível de rejeição pelo Congresso, como demonstraremos.

II - OS VETOS POR DISPOSITIVO

Adiante transcrevemos em destaque os dispositivos vetados, as razões do veto apresentadas pelo Poder Executivo escritas em itálico, e as considerações das consultorias, em texto normal.

Art. 12

"Art. 12. A reserva de contingência será constituída, exclusivamente, com recursos do orçamento fiscal, equivalendo a, no mínimo, 3% (três por cento) da receita corrente líquida na proposta orçamentária e a 0,5% (meio por cento) na lei, podendo este 0,5% (meio por cento) não ser considerado como despesa primária para efeito de apuração do resultado fiscal.

Parágrafo único. Não será considerada, para os efeitos do caput, a reserva à conta de receitas vinculadas e diretamente arrecadadas dos fundos e das entidades da administração indireta."

Razões do voto

"Considera-se como Reserva de Contingência a dotação não especificamente destinada a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica, a ser utilizada como fonte de recurso para a abertura de créditos adicionais no atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, nos quais se inclui a insuficiência de dotações no decorrer do exercício financeiro. Como se vê, a função da Reserva de Contingência está diretamente atrelada a imprevisão. Assim, admitir, já na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária, que haja uma imprevisão da ordem de 3% (três por cento) da receita corrente líquida, ou seja, de aproximadamente R\$ 6,0 bilhões significa o reconhecimento de uma imprecisão na alocação dos recursos equivalente a cerca de 90% (noventa por cento) daqueles de livre aplicação que estão financiando os investimentos constantes da Lei Orçamentária de 2002.

Além disso, a reduzida margem hoje existente para o atendimento de despesas discricionárias, especialmente investimentos, em face da escassez de recursos e da necessidade do cumprimento das metas fiscais estabelecidas, inviabiliza o atendimento da proposta aprovada pelo Congresso Nacional.

Dante do exposto, verifica-se que tal dispositivo contraria o interesse público, motivo pelo qual propõe-se oposição de voto."

Considerações das Consultorias

Inicialmente, convém lembrar que as duas últimas LDO sancionadas (Lei nº 9.995/2000 e Lei nº 10.266/2001) estabeleceram para a reserva de contingência montante equivalente a, no mínimo, dois por cento da receita corrente líquida na proposta orçamentária, e a um por cento na lei. Nas discussões da LDO em comento o Congresso Nacional decidiu aumentar a reserva de contingência com o intuito de utilizar parte dos recursos para, durante a tramitação do projeto da lei orçamentária para 2003, elevar o



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD

valor real do salário mínimo, a exemplo do ocorrido em 2000. Alegar-se a reduzida margem de recursos para a realização de despesas discricionárias é inconsistente porquanto a esmagadora maioria das ações contempladas pelos parlamentares, é sabido, destinam-se à realização exatamente de gastos discricionários.

Destaque-se que tal função consignada à reserva de contingência, suprir demandas apresentadas diretamente no Congresso, não é novidade. Desde 1996, as LDOs vêm apresentando dispositivos semelhantes (ex: art. 32 da LDO 2002). A única mudança se deu no quantitativo, historicamente em 1%, que passou para 2,5%, perfeitamente justificável em razão do crescente exercício das prerrogativas constitucionais delegadas ao Congresso em matérias financeiras e orçamentárias.

Portanto, o envio de uma reserva de 3% não se mostra descabida ou ilegal, pelo contrário, os 2,5% a serem apropriados pelo Congresso permitiriam a satisfação das demandas que surgem durante a apreciação da proposta orçamentária tanto na Comissão Mista, órgão técnico do Congresso, quanto no próprio Plenário do Congresso Nacional. Tais pleitos, como o salário-mínimo ou aumento de servidores, submetem-se ao exame transparente e contraditório típico das casas legislativas, o que já não ocorre quando da elaboração da proposta no âmbito do Executivo federal, ainda carente de mecanismos que permitam a participação popular na sua origem.

O argumento apresentado de que o instituto da reserva de contingência destina-se exclusivamente para fazer face aos riscos e imprevistos fiscais não condiz com a prática exercida pelo Poder Executivo nos últimos anos.

A exemplo de anos anteriores, a proposta orçamentária para 2002, com uma receita corrente líquida-RCL estimada em R\$ 186.482 milhões, foi encaminhada contendo uma reserva de contingência nos orçamentos fiscal e da seguridade de R\$ 8.504 milhões (4,56% da RCL) distribuídos por diversas unidades orçamentárias pertencentes à Administração indireta além da unidade orçamentária “90000 – Reserva de Contingência”. Esta unidade continha, na proposta, uma dotação de R\$ 3.730 milhões de recursos da fonte 100 (recursos ordinários), metade dos quais foram remanejados pelo Congresso Nacional durante sua apreciação.

Por fim, cabe salientar que, mesmo no caso de o referido veto ser mantido, o projeto de lei orçamentária anual deverá conter dotação para reserva de contingência, pois assim exige o inciso III do art. 5º da Lei Complementar nº 101, de 4 maio de 2000.

Incisos III e IV do § 2º do art. 16

"Art. 16.

.....
§ 2º

.....

III - destinadas à manutenção de novas varas federais e juizados especiais federais; e

IV - 5% (cinco por cento) do total das dotações relativas à realização do processo eleitoral de 2002.



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD

....."

Razões do veto

"A Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001, que instituiu os Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal, e o Projeto de Lei nº 5.756, de 2001, ao tratarem da criação de novas varas federais, admitiram que a sua implantação se desse de acordo com a disponibilidade orçamentária. No entanto, o inciso III, em apreço, deixa margem à interpretação de que seria obrigatória a destinação, em 2003, de recursos para a manutenção da totalidade das novas varas federais e dos juizados especiais federais, criados ou a serem criados.

Já a destinação à Justiça Eleitoral, em 2003, de 5% (cinco por cento) das dotações relativas à realização do processo eleitoral de 2002, conforme previsto no inciso IV, não se justifica, em virtude de que nos anos em que não são realizadas eleições, os recursos já alocados em atividades rotineiras do Órgão contemplam aqueles necessários ao recadastramento de eleitores e à emissão de títulos eleitorais.

Dados os motivos expostos, propõe-se veto a esses dispositivos, por serem contrários ao interesse público."

Considerações das Consultorias

As razões do veto ao inciso III, que adiciona aos limites da proposta orçamentária do Poder Judiciário gastos com manutenção de novas varas e juizados especiais federais, não se sustentam, já que, conforme assinalado na própria argumentação do Poder Executivo, as próprias normas que geram essas despesas já condicionam a instalação desses novos juízos à existência de disponibilidade orçamentária.¹ Em realidade, o dispositivo vetado não torna cogente a instalação de todos os novos juizados especiais e varas federais previstos, mas estabelece que a proposta do Judiciário deveria contemplar um diferencial, definido de forma razoável, para fazer face à manutenção desses novos órgãos.

No que se refere à previsão de acréscimo, na proposta orçamentária da Justiça Eleitoral para 2003, de cinco por cento das dotações relativas à realização dos pleitos eleitorais de 2002 (inciso IV), vale salientar que, em anos pós-eleitorais, são realizados gastos extraordinários, que não podem ser custeados com recursos alocados em atividades rotineiras da Justiça Eleitoral. Mesmo porque, ao contrário do mencionado nas razões do veto, não se trata de dispêndios de rotina. São gastos, v.g., com a realização de novas eleições, por razões como a invalidação do pleito eleitoral ordinário ou o falecimento do vencedor da eleição, e com a implementação dos procedimentos de revisão eleitoral, em que o Tribunal Superior Eleitoral determina o recadastramento excepcional de eleitores, em face de discrepâncias estatísticas entre o número de habitantes e de eleitores, por exemplo.

Parágrafo único do art. 30 e parágrafo único do art. 32

"Art. 30.

¹ Além disso, a própria Lei de Responsabilidade Fiscal já traz em seu bojo esse mandamento.



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD

.....

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se às contribuições correntes não autorizadas em legislação específica."

"Art. 32.....

Parágrafo único. A alocação de recursos para entidades privadas, a título de "contribuições", nos termos do art. 12, §§ 2º e 6º, da Lei nº 4.320, de 1964, fica condicionada à autorização específica de que trata o caput deste artigo."

Razões do voto

"A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, em seu art. 12, § 2º, ao tratar das transferências correntes, definidas como "as dotações para as despesas às quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços", considera como tais as contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado. A necessidade de lei específica é mencionada, apenas, em seu art. 19, quando trata da ajuda financeira a empresas de fins lucrativos, que só poderia ocorrer mediante subvenções e com expressa autorização em lei especial.

O mesmo art. 12, em seu § 6º, ao se ocupar das transferências de capital, que também devem realizar-se independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, entende as contribuições como as transferências que exigiriam para a sua concessão a existência de uma lei especial anterior autorizativa. Assim, a Lei nº 4.320, de 1964, não exige autorização específica para a destinação, no orçamento, de contribuições correntes, exigência essa que existe somente para as contribuições de capital.

Já a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) determina, em seu art. 26, que a destinação de recursos para cobrir déficits de pessoas jurídicas, dentre outras exigências, deverá ser autorizada por lei específica. Trata-se, portanto, da cobertura de déficits, o que é bem diferente de uma contribuição para, por exemplo, colaborar na manutenção de uma associação de caráter técnico-científico, cujo trabalho é de interesse da administração pública para o cumprimento das suas funções legalmente estabelecidas.

Assim, por meio dos dois parágrafos em apreço, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO retira da esfera de decisão da Lei Orçamentária e remete para uma legislação específica a definição quanto às contribuições correntes, procedimento esse que nenhuma das duas Leis (Lei nº 4.320, de 1964, e LRF) ousou adotar.

Além dessa extração, a medida afetará um universo de instituições muito diversificado, com características e funções diferentes entre si, o que torna inadequado o tratamento geral proposto. O correto seria, com base em um instrumento semelhante ao instituído pelo item XXIII da Relação das Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária de 2003, prevista no § 3º do art. 10 do Projeto de Lei ora analisado, promover-se o conhecimento individualizado de cada instituição beneficiada por "contribuições", a fim de que, de posse dessas informações, sejam estabelecidos os critérios de tratamento orçamentário de acordo com as peculiaridades de cada grupo, se assistencial, filantrópico, técnico-científico, ou outro.

Dessa forma, por enfraquecer a Lei Orçamentária, ao retirar do seu âmbito decisório uma matéria que deve ser da sua alçada, e por introduzir insegurança quanto ao destino de diversas instituições públicas e privadas, ao normatizar de uma



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD

forma global um universo diferenciado, propõe-se a oposição de voto aos mencionados parágrafos, em virtude de contrariarem o interesse público."

Considerações das Consultorias

De maneira geral, as LDO têm sido restritivas com relação às transferências na forma de auxílios e subvenções. No entanto, a cooperação financeira da União não se resume a essas formas. A modalidade de contribuição, tem sido a válvula de escape do governo para alocar recursos, sobretudo correntes, em entidades privadas.

De fato, o cuidado que as LDO têm dispensado às duas primeiras formas de transferência não ocorre com relação à última. Não existem regras ou proibições para a concessão de contribuições. A explicação, talvez, para esse não disciplinamento decorra do fato de se pensar que transferência a título de contribuição dependa obrigatoriamente de lei específica, diferentemente do que ocorreria com auxílio e subvenção social.

O absurdo dessa situação é que, enquanto se colocam regras para a liberação de recursos a título de auxílios e subvenções sociais, nenhuma norma há para as contribuições correntes, que podem ser, inclusive, utilizadas em entidades privadas com fins lucrativos.

Essa lacuna da legislação neutraliza, em parte, o esforço que se tem despendido para disciplinar as alocações em entidades privadas. As contribuições correntes, em sua maioria, são típicas subvenções sociais, como aquelas originárias de emendas parlamentares que alocam recursos de custeio em entidades privadas sem fins lucrativos nas áreas da Saúde, Assistência Social e Educação.

Para dar efetividade às regras estabelecidas para auxílios e subvenções sociais, há que se disciplinar, também, a liberação de recursos a título de contribuições, nos mesmos moldes dos auxílios e das subvenções sociais.

§§ 1º e 3º do art. 43

"Art. 43.

§ 1º Verificada a regularidade da documentação apresentada, será expedida certidão declaratória com validade de no mínimo 180 (cento e oitenta) dias, válida, exclusivamente, para o instrumento assinado.

.....
§ 3º Não poderá haver interrupção na liberação de recursos a título de transferências voluntárias antes de decorridos 30 (trinta) dias, a contar da comunicação prevista no § 2º deste artigo.

"
.....

Razões do voto

"O prazo constante do § 1º, 180 dias, conflita com a LRF que determina a suspensão de transferências voluntárias sempre que qualquer de seus dispositivos deixar de ser cumprido.

Prazo tão extenso daria margem, sem a respectiva punição, ao descumprimento dos prazos de entrega de até dois Relatórios de Gestão Fiscal, tendo em vista a sua periodicidade quadrienal. Poderia também permitir o recebimento de



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD

recursos públicos por entes ou entidades em situação de inadimplência com o recolhimento de tributos e contribuições ou, ainda, com a obrigação de prestar contas de recursos anteriormente recebidos.

Quanto à interrupção da liberação de recursos de transferências voluntárias, os mandamentos constantes da LRF impõem, em caso de descumprimento de qualquer de seus desígnios, a suspensão de desembolso de recursos por órgão ou entidade federal, sem previsão de carência para a sua ocorrência."

Considerações das Consultorias

Ao contrário do que foi alegado nas razões do veto, a Lei de Responsabilidade Fiscal, não "determina a suspensão de transferências voluntárias sempre que qualquer de seus dispositivos deixar de ser cumprido", mas apenas quando ocorrerem as hipóteses previstas nos arts. 11, parágrafo único; 23, § 3º, I; 31, § 2º; 33, § 3º; 51, § 2º; 52, § 2º; e 55, § 3º.

Dentre as hipóteses de suspensão de transferência voluntária, muitas não dizem respeito a inadimplência em si, como, por exemplo, o envio das contas anuais, a observância a limites de endividamento, etc.

A proibição de assinatura de termo de transferência voluntária, por si só, já traria suficiente transtorno para a comunidade local, mas, fora a frustração pelo benefício não recebido, não haveria maiores consequências. Todavia, a suspensão da liberação de recursos federais para estados e municípios que incidam nessas hipóteses após a assinatura do termo e início das obras pode resultar em obras inacabadas, com prejuízo para toda a sociedade.

Num País de recursos escassos, acredita-se que é do interesse público que seja evitado, a todo custo, o surgimento de obras inacabadas, mantendo o dispositivo vetado.

A mesma linha de raciocínio justificou a inclusão, pelo Congresso Nacional, do § 3º do art. 43. Os entes da federação que passem a incidir em qualquer das hipóteses, ainda que por pouco tempo e por motivo de falha operacional ficam, imediatamente, sem receber recursos federais para socorrer despesas contratuais já assumidas e, muitas vezes, vencidas. O dispositivo visa prevenir os entes federados que incidirem nas hipóteses de suspensão para que possam sanar a pendência antes da liberação da próxima parcela.

§ 5º do art. 56

"Art. 56.

.....

§ 5º As despesas relativas ao pagamento dos benefícios assistenciais a que se refere o art. 40, caput e § 1º, da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, mantidas as suas fontes de financiamento, serão efetuadas à conta do Fundo Nacional de Assistência Social."



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD

Razões do voto

"A Renda Mensal Vitalícia, por idade ou invalidez, foi instituída ao amparo da Lei nº 6.179, de 11 de dezembro de 1974, com vistas ao atendimento das pessoas que, além de se enquadrarem nos demais requisitos exigidos, tinham de alguma forma se filiado ao regime de previdência e contribuído por determinado período para esse regime.

Com o advento da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS), passou-se a garantir benefícios de prestação continuada às pessoas idosas ou portadoras de deficiência, na forma de assistência social, independente de qualquer contribuição anterior ao regime previdenciário, benefícios esses concedidos à conta do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS. Sendo assim, aqueles benefícios se diferenciam dos efetuados à conta deste Fundo, na medida em que não se exige qualquer contribuição.

No entanto, não obstante os novos benefícios criados pela LOAS serem concedidos com caráter assistencial, no âmbito do FNAS, o atendimento à população beneficiária pela Renda Mensal Vitalícia não sofreu solução de continuidade, permanecendo seu pagamento como benefício previdenciário, e por essa razão pago à conta do Fundo do Regime Geral de Previdência Social.

Por esse motivo, entende-se ser necessária a oposição de voto a esse dispositivo por contrariar o interesse público."

Considerações das Consultorias

Na argumentação trazida pelo Poder Executivo, não há qualquer contrariedade ao entendimento de que os benefícios da Renda Mensal Vitalícia pertencem efetivamente à modalidade assistencial (e não previdenciária). Ao contrário, as razões do voto reconhecem esse enquadramento, tendo em vista as determinações da Constituição Federal e da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS – Lei nº 8.742/93).

Aceitando a lógica jurídica do dispositivo aprovado pelo Congresso, o Executivo alega que a prática atual não tem trazido transtornos ao sistema de pagamento dos benefícios. Em suma, o voto sobrepõe o costume à legalidade, o que implica patrocinar a desconformidade com a Constituição e demais normas da Assistência Social.

Além da inadequação jurídica, o voto ao dispositivo mantém uma pressão indevida sobre o déficit da Previdência, na medida em que benefícios assistenciais continuariam sendo pagos à conta de recursos previdenciários, fato que se procurou corrigir ao incluir na LDO a norma ora contestada. Ainda que os benefícios assistenciais pagos pelo Fundo do Regime Geral da Previdência Social sejam fonte 153 - Cofins, fonte geral da seguridade, e não a 154 - contribuição do empregador e do empregado para a seguridade social, mas são contabilizados para fins do equilíbrio previdenciário.

§ 3º do art. 57

"Art. 57.

.....

§ 3º Na execução das despesas a que se refere o inciso II deste artigo, deverá ser observado o disposto na Decisão nº 143, de 2002, do Tribunal de Contas da União."



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD

Razões do voto

"A mencionada Decisão nº 143, de 2002, do Tribunal de Contas da União

- TCU, proferida em resposta à consulta formulada àquela Corte de Contas pela Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, versa sobre interpretação das alíneas "a" e "b" do inciso I do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, acrescido pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000.

Ocorre que a decisão do TCU conflita com a melhor interpretação dos preceitos constitucionais em exame, segundo pronunciamento da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN e da Advocacia-Geral da União - AGU sobre o tema. Ainda, tem-se que as decisões daquele Tribunal proferidas em sede de consulta não possuem caráter normativo absoluto, pois constituem-se em julgamento de tese, mas não de fato ou caso concreto. A manutenção do dispositivo em tela impedirá que a Administração Pública postule a revisão da decisão perante o TCU.

Além disso, no que respeita à interpretação constitucional, eventual caráter normativo das decisões do TCU deve ser mitigado, preservando-se, assim, a competência precípua do Supremo Tribunal Federal, consistente na guarda da Constituição da República (art. 102).

Adicionalmente, o dispositivo proposto indica a assunção de obrigação por parte da União sem a correspondente inclusão de dotação no Projeto de Lei Orçamentária. Dessa forma, além de comprometer a qualidade da proposta do Executivo, sua manutenção resultará numa fonte de desequilíbrio ao longo da execução do Orçamento Geral da União, comprometendo o cumprimento da meta fiscal estabelecida na própria LDO. Cabe aqui ressaltar que as despesas com Saúde já respondem por aproximadamente 38% das despesas discricionárias da União.

Neste contexto, supondo-se que a previsão de receita do orçamento refletia adequadamente a arrecadação de 2003, a obrigação de suplementação do orçamento ao longo da execução implicará, necessariamente, a redução de despesas em igual montante nas demais áreas de governo. Por fim, considerando-se a magnitude das despesas com saúde e o elevado grau de rigidez do Orçamento da União, tal ajuste não poderia ser efetivado sem causar sérios constrangimentos às demais áreas do governo.

Isso posto, entende-se que a proposta em questão deve ser objeto de oposição de voto."

Considerações das Consultorias

O Tribunal de Contas da União corroborou entendimento esposado pela Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde, pela aplicação da chamada "base móvel" na estipulação do piso de aplicação de recursos para a saúde no âmbito federal. O voto permite ao Poder Executivo situar os gastos federais mínimos com saúde em patamares inferiores aos impostos pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000, ao menos sob a ótica do TCU.

A Decisão do Tribunal foi proferida em sede de consulta, cuja resposta, a teor do art. 1º, §2º, da Lei nº 8.443/1992, possui caráter normativo, em que pese não tenha a natureza de julgamento de caso concreto. Deveria, por conseguinte, ser devidamente observada pelo Executivo quando da execução orçamentária.



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD

Mostra-se questionável, ainda, a assertiva, presente nas razões do voto, de que “no que respeita à interpretação constitucional eventual caráter normativo das decisões do TCU deva ser mitigado, preservando-se, assim, a competência precípua do Supremo Tribunal Federal...”. Nessa linha, a própria Corte Suprema já fixou entendimento, consubstanciado na Súmula nº 347, de que “o tribunal de contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público”. Fica claro, assim, que cabe ao TCU a exegese constitucional em matéria de sua competência, sem prejuízo das atribuições dos órgãos do Poder Judiciário.

Importante, portanto, que se dê efetividade à Decisão do TCU, porquanto não se vislumbra que ela possa vir a ser reformada, seja na Corte de Contas ou mesmo no Supremo Tribunal Federal.

Em realidade, o voto em tela foi motivado por considerações de ordem fiscal, em um ambiente marcado por forte restrição de gastos primários. Alegou-se que a manutenção do texto aprovado pelo Congresso Nacional resultaria em fonte de desequilíbrio ao longo da execução orçamentária, comprometendo a consecução das metas fiscais. Geraria, ainda, a necessidade de remanejamento de recursos, em detrimento de outras áreas de governo. Nesse aspecto, a discussão adquire contornos políticos.

§§ 12, 13 e 14 do art. 61

"Art. 61.

.....

§ 12. Os créditos suplementares previamente autorizados na lei orçamentária, com indicação de recursos compensatórios, vedado o cancelamento das despesas obrigatórias relacionadas no Anexo previsto no art. 100 desta Lei, no âmbito dos Órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União, poderão ser abertos por ato dos respectivos dirigentes máximos de cada Órgão, e publicados no Diário Oficial da União, com as justificativas e o indicativo dos efeitos dos cancelamentos de dotações, observados os demais procedimentos adotados pelo Órgão Central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal.

§ 13. A vedação do cancelamento a que se refere o § 12 deste artigo, não se aplica quando a suplementação se destinar a despesas obrigatórias.

§ 14. É vedada a suplementação das dotações das categorias de programação canceladas nos termos dos §§ 7º e 12 deste artigo, salvo a existência de legislação superveniente."

Razões do voto

"O dispositivo em exame possibilita que os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público da União abram, por ato dos respectivos dirigentes máximos, os créditos suplementares previamente autorizados na lei orçamentária, o que poderá resultar descoordenação e controle parcial sobre o Orçamento da União, razões que motivaram veto em dispositivo similar na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2000.



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD

Ademais, considerando que essa medida reduz a competência do Poder Executivo sobre a movimentação orçamentária e que somente terá impacto na administração vindoura, entende-se que cabe ao próximo governante avaliar as consequências e a conveniência da aplicação dessa mudança na sua gestão.

Adicionalmente, o § 14 vedava a suplementação de dotações destinadas ao pagamento de despesas de pessoal e encargos sociais que tenham sido objeto de cancelamento anterior, ocasionando dificuldades no gerenciamento dessas dotações no transcurso do exercício.

Dante do exposto, propõe-se oposição de voto aos dispositivos em questão por serem contrários ao interesse público."

Considerações das Consultorias

O § 12 visa dar maior transparência e racionalidade à execução financeiro-orçamentária dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União, que hoje se ressentem da falta de clareza em seu relacionamento com o Poder Executivo. O dispositivo objetiva conferir eficácia à autonomia administrativa e financeira constitucionalmente assegurada a esses órgãos, autonomia essa reconhecida pela LRF, na forma da exigência do exame e julgamento apartado das contas pertinentes.

O preceito vetado foi elaborado de tal forma que sua incidência repercutisse exclusivamente no âmbito interno da administração financeira e orçamentária do órgãos interessados, sem qualquer impacto no resultado primário e no consequente equilíbrio fiscal. Ainda assim, foi oposto o voto, demonstrando claramente o interesse do Executivo em continuar detentor da discricionariedade abusiva em relação a tais gastos, mediante indevida interferência na atuação dos demais Poderes e do Ministério Público.

Não foram identificadas “as dificuldades no gerenciamento dessas dotações no transcurso do exercício”, pois o sistema utilizado para elaboração e operacionalização das dotações, SIDOR, e no sistema financeiro, SIAFI, são compartilhados por todos os órgãos da administração, não só do Executivo como dos demais Poderes.

Estranha-se a oposição do voto ao § 14, pois este é oriundo do próprio Poder Executivo. Com efeito, o § 7º do art. 49 do PLDO/2003 dispunha: “É vedada a suplementação das dotações das categorias de programação canceladas nos termos do 6º, salvo a existência de legislação superveniente.”

Observa-se, contudo, que não foi argumentado, desta feita, tratar-se de disposição constitucional, como alegado no voto à LDO/2000, tese esta insustentável e veementemente rebatida á época pelo Congresso Nacional. Tampouco houve a alegação de qualquer eiva de ilegalidade no procedimento aprovado pelo Congresso.

§ 7º do art. 67

"Art. 67.

.....

§ 7º No prazo de 15 (quinze) dias após o término do prazo previsto no § 3º deste artigo, os órgãos setoriais de planejamento e orçamento encaminharão à Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição relatórios contendo as seguintes informações:



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD

I - efeitos principais da limitação de empenho e movimentação financeira sobre a programação inicial do órgão;

II - redistribuição dos limites orçamentário e financeiro entre os programas e principais ações do órgão."

Razões do veto

"Os §§ 3º, 4º e 5º do art. 67 do projeto de lei já dispõem sobre as providências que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e o Ministério Público da União deverão adotar no caso de ser necessária a limitação de empenho das dotações orçamentárias e da movimentação financeira.

Criar novas exigências, a serem encaminhadas diretamente pelos órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal ao Poder Legislativo, ocasionará descoordenação e perda de qualidade das ações no âmbito do Poder Executivo, notadamente em face da visão setorial e parcial da efetiva necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira que possuem os órgãos incumbidos de encaminhar os relatórios solicitados. Além disso, o prazo estabelecido poderá tornar-se incompatível com as exigências propostas.

Nesse sentido, propõe-se veto ao dispositivo em questão por contrariar o interesse público."

Considerações das Consultorias

Inicialmente, é necessário frisar que o dispositivo vetado não versa sobre providências que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e o Ministério Público da União deverão adotar no caso de ser necessária a limitação de empenho das dotações orçamentárias e da movimentação financeira. O § 7º do art. 67 traz a obrigatoriedade de remessa de informações das consequências de limitação já imposta, necessária e já realizada pelo órgão central competente. A finalidade do dispositivo em fulcro é exatamente a obtenção de informações pelo Congresso Nacional sobre a percepção dos órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal quanto à limitação de empenho que, de maneira coordenada, já houvera sido feita pelo órgão central. Não há relação lógica em se afirmar que a remessa de relatório setorial ocasionará "perda de qualidade das ações no âmbito do Poder Executivo". Relatório é mera documentação e descrição do que faticamente já se configura.

Com relação à redação do parágrafo em questão, ao se impor aos "órgãos setoriais de planejamento e orçamento encaminharão à Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição relatórios...", não se está criando situação de descoordenação no Poder Executivo. Todo dispositivo legal deve ser interpretado sistematicamente. No trâmite das informações e documentos a serem encaminhados ao Legislativo, pode haver intervenção do órgão central de Planejamento e Orçamento, de modo a que não haja impropriedades ou erros nos relatórios, recomendando que os órgãos setoriais os retifiquem antes da remessa pela Presidência da República. Assim, a coordenação dos diversos órgãos é mantida. O texto da LDO em análise, portanto, só pode denotar que os relatórios a serem encaminhados pelo Poder Executivo sejam elaborados pelos órgãos setoriais, fazendo com que o Poder Legislativo tenha acesso às informações de percepção setorial das consequências do contingenciamento, com enfoque na atividade fim do órgão.



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD

O prévio conhecimento, pela sociedade, do detalhamento da programação não sujeita ao contingenciamento permite aumentar o grau de previsibilidade das ações governamentais sem retirar a discricionariedade, que entendemos ter sido o real motivo do voto oposto.

A discriminação das informações no nível proposto permitirá maior transparência e melhor percepção da efetiva alocação dos recursos entre as diversas ações de governo, sendo o acompanhamento dessas informações uma das funções essenciais do Poder Legislativo.

Alínea "a" do inciso IV e § 8º do art. 83

"Art. 83.

.....

IV -

a) desenvolvimento das micro, pequenas e médias empresas, direta e indiretamente, com aplicação não inferior a 30% (trinta por cento) do ingresso líquido dos recursos originários do Fundo de Amparo ao Trabalhador, incluído o retorno de empréstimos financiados com tais recursos, desde que haja demanda habilitada, como forma de ampliar a oferta de postos de trabalho e fortalecer sua capacidade de produção;

.....

§ 8º O total dos empréstimos de que trata o inciso IV, "a", deste artigo, durante o exercício de 2003, com recursos das demais fontes de financiamento, não será inferior ao valor aplicado no exercício de 2002."

Razões do voto

"Ouvido, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES assim se pronunciou:

"A regra determina que no mínimo 30% (trinta por cento) do ingresso líquido dos recursos originários do Fundo de Amparo ao Trabalhador, incluído o retorno de empréstimos financiados com tais recursos, sejam concedidos às micro, pequenas e médias empresas. A rigidez introduzida pela fixação de percentuais compulsórios de aplicação de recursos tende a compelir as instituições financeiras a conceder créditos questionáveis do ponto de vista de seus méritos e condições, prejudicando uma melhor alocação dos recursos e a competitividade da economia. Considerando, ainda, que a dinâmica de crescimento das micro, pequenas e médias empresas está relacionada à das grandes empresas, a vinculação proposta poderá vir a ser contraproducente à finalidade de atender ao próprio interesse das micro, pequenas e médias empresas.

Ademais, a regra extrapola a competência constitucional, uma vez que a Constituição atribui à LDO o papel de fixar a política de aplicação das agências oficiais de crédito e, com a vinculação de percentuais fixos, não se está definindo a política de aplicação mas a aplicação propriamente dita.

Essas as razões que induzem seu voto por contrariar o interesse público e nossa Carta Maior."



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD

Considerações das Consultorias

O veto ao art. 83, IV, a, demonstra intransigência do Executivo e do BNDES à participação do Legislativo federal na definição da política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento referida na Constituição². Não obstante, é antiga a vontade de segmentos do Parlamento de promover, por meio da LDO, a expansão da oferta de crédito público a pequenas e médias empresas³.

É injustificado o argumento utilizado pelo Poder Executivo, segundo o qual afirma que “*a vinculação proposta poderá vir a ser contraproducente à finalidade de atender ao próprio interesse das micro, pequenas e médias empresas*”. O primeiro dispositivo vetado definia uma prioridade⁴, reconhecendo, implicitamente, o fato de haver circunstâncias em que a oferta de crédito é superior à demanda. Por isso foi determinada “aplicação não inferior a 30%” dos citados recursos, “**desde que haja demanda habilitada...**”.

O § 8º do artigo, por sua vez, teve o objetivo de prevenir a substituição das fontes financeiras de crédito, ou seja, ao aumentar a oferta de crédito por meio de recursos do FAT, não fossem reduzidos, por outro lado, os recursos de outras fontes para as micro, pequenas e médias empresas, tornando inócuo o primeiro dispositivo vetado.

Ademais, diante da alegação de que pode não haver demanda suficiente para o crédito oficial, seria suficiente o veto do § 8º do artigo que, desta vez sem ressalvas, exige que “O total dos empréstimos de que trata o inciso IV, “a”, deste artigo, durante o exercício de 2003, com recursos das demais fontes de financiamento, não será inferior ao valor aplicado no exercício de 2002.” Ainda assim, o veto a este último dispositivo só seria necessário se não houvesse a possibilidade de substituição entre as fontes financeiras.

Alguns dados podem ser apresentados como ilustração. Os boletins do BNDES mostram, no triênio 2000-2002, que mais de 24% de todas as aplicações de recursos – e não apenas “do ingresso líquido dos recursos originários do Fundo de Amparo ao Trabalhador, incluído o retorno de empréstimos financiados com tais recursos” – já são em operações com micro e pequena empresa e pessoa física (ver Quadro)⁵:

² Diz a Constituição (art. 165, § 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**.

³ A LDO de 2002, determinou como prioridade simplesmente o seguinte (art. 62, IV): “- para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES: a) desenvolvimento das micro, pequenas e médias empresas direta e indiretamente, com recursos próprios ou repassados, como forma de ampliar a oferta de postos de trabalho e fortalecer sua capacidade de exportação; b) ...”

⁴ Diz o caput do art. 83 da Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002: “As agências financeiras oficiais de fomento, respeitadas suas especificidades, observarão as seguintes prioridades: ...” (grifo nosso). Prioridades são ordenadas e hierarquizadas; uma ação com baixa prioridade corre o risco de não ser executada. Diz-se ainda que prioridades podem ser absolutas e relativas, o que conflita com a noção de rigidez imputada ao texto.

⁵ Por outro lado, o total das obrigações do BNDES com o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT – em dezembro de 2001 somavam R\$ 49,2 bilhões, sendo R\$ 40,8 do FAT “ordinário” e



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD

Operações do BNDES segundo o porte da empresa⁽¹⁾
(Em R\$ milhões)

Porte da Empresa	2000		2001		2002	
	até dez	%	até dez	%	até jun	%
Micro e Pequena e Pessoa						
Física	3.031	13	4.223	17	2.265	17
Média	1.375	13	1.562	6	831	6
Subtotal MPME	4.406	26	5.785	23	3.096	23
Grande	18.640	81	19.431	77	10.130	77
Total	23.046	100	25.217	100	13.226	100

Fonte: <http://www.bnDES.gov.br/>. Elaboração do autor.

⁽¹⁾ Exclui operações no mercado secundário.

Sobre a competência constitucional do Congresso e a razão de voto baseada em que “com a vinculação de percentuais fixos, não se está definindo a política de aplicação” de instituições financeiras oficiais, “mas a aplicação propriamente dita”, falta definição do que seja “política de aplicação”, que irá constar da lei complementar a que se refere o art. 165, §9º da Constituição⁶. É claro, no entanto, que o argumento usado para oposição de voto é absurdo, vez que as aplicações propriamente ditas decorrem da negociação com os tomadores, e não da fixação do percentual dos créditos que serão concedidos a uma determinada categoria de tomadores⁷. Não há meio de dar eficácia a uma política sem estabelecer a alocação dos recursos.

Inciso III do § 2º do art. 83

"Art. 83.

R\$ 8,4 bilhões do FAT “- depósitos especiais” (ver <http://www.bnDES.gov.br/empresa/download/1201pt.pdf>, pp. 31). Trinta por cento desse montante, se girados anualmente, corresponderiam a R\$ 14,8 bilhões. A importância do FAT para o financiamento do BNDES é crescente e recursos desse Fundo hoje representam 43% do passivo do Banco (idem, pp. 4). A segunda parcela do passivo mais importante (R\$ 23,7 bilhões) deriva de empréstimos internos e externos.

⁶ *Em iniciativa parlamentar de produzir a citada lei complementar, o substitutivo ao PLC nº 135, de 1996, aprovado pela Comissão de Finanças e Tributação, determinou que o plano plurianual formulasse “as diretrizes para as finanças públicas no período do plano, incluindo a política de fomento e o programa de aplicações das agências financeiras oficiais de crédito” (art. 10, I), e que a LDO estabelecesse “os programas de aplicações de fomento das empresas públicas e de economia mista do setor financeiro” (art. 20, § 4º).*

⁷ Assim se manifestou James Giacomoni, na Nota Técnica nº 2, de 1998, da Consultoria de Orçamentos do Senado Federal (*A LDO e a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento*): “Na bibliografia especializada, nos documentos oficiais e, até mesmo, nas normas legais, emprega-se o termo política com tantas e variadas conotações, que a interpretação desse dispositivo constitucional é plena de interrogações. Simplificados para o caso em tela, os vários sentidos podem ser sintetizados em dois: política como o conjunto (i) de regras que norteiam a ação do Estado e (ii) de objetivos pretendidos com a execução dos programas de ação do Estado. Conforme o exposto inicialmente, não cabe à LDO estabelecer regras instrumentais para as aplicações das IFFs, posto que tal compete à lei ordinária e, dentro desse marco, aos normativos internos de cada instituição. Assim sendo, **política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento diz respeito, especialmente, aos objetivos concretos que o governo espera alcançar com a aplicação das linhas de fomento**” (grifo nosso). Ou seja, nesse caso pretendeu-se fixar volume mínimo de aplicações de recursos do FAT voltadas para determinado segmento empresarial que reconhecidamente gera emprego.



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD

.....
§ 2º

.....
III - importação de produtos ou serviços com similar nacional detentor de qualidade e preço equivalentes, exceto se demonstrado, manifestamente, impossibilidade do fornecimento do produto ou prestação do serviço por empresa com sede no País.

.....
"

Razões do voto

"O inciso tal como disposto cerceia a competitividade das instituições financeiras federais de fomento, colocando-as em desigualdade com as instituições financeiras privadas. Ressalte-se que essas instituições financeiras federais obtiveram, recentemente, um montante elevado de recursos por meio do Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais - PROEF, justamente com o objetivo de resgatar o seu equilíbrio econômico-financeiro."

Considerações das Consultorias

O objetivo do mandamento vetado foi proteger os produtos de origem nacional, contribuindo para manutenção dos níveis de emprego. A flexibilidade do texto permitiria às agências de fomento a concessão de financiamento para importação de produtos ou serviços caso o similar nacional não preenchesse condições como qualidade e preço, ou impossibilidade de fornecimento.

As alegações proferidas no veto manifestam preocupação maior com a competição entre as instituições financeiras públicas e privadas, em detrimento da proteção do produto e emprego nacionais. À evidência, as razões que fundamentam o veto estão diametralmente distanciadas dos desígnios principais das agências de fomento. Com efeito, não há que se estabelecer competição entre as instituições federais de fomento com as instituições privadas, pelos objetivos assimétricos que alicerçam o resultado de suas atuações no mercado.

Ao contrário, o fato de as instituições financeiras federais atuarem com taxas atrativas já as coloca em condições privilegiadas quanto à competitividade, resultando, novamente, em assertiva absurda a justificativa proposta.

As agências oficiais de fomento tem a atribuição e dever de estimular o desenvolvimento do mercado interno de produtos intermediários, tanto no fornecimento de produtos quanto na prestação de serviços.

As linhas de crédito das agências de fomento devem contribuir para o equacionamento dos problemas brasileiros, quer sejam econômicos ou sociais e, nesse momento atual, auxiliar o país no equilíbrio do balanço de pagamentos. É inconcebível que linhas de crédito subsidiado sejam utilizadas para criar emprego ou renda no exterior. A determinação mostra-se coerente com os princípios ínsitos no art. 170 da Constituição.

Dispositivo assemelhado consta das leis de apropriação orçamentária norte-americanas, dispondo que os recursos ali consignados devam ser prioritariamente despendidos em bens e serviços gerados no país.



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD

A redação proposta pelo Poder Legislativo estabelece condição salutar para as aplicações das instituições financeiras oficiais de fomento. A discricionariedade na alocação dos recursos públicos, por intermédio dessas instituições, tem sido objeto de preocupação e controle do Tribunal de Contas da União a exemplo da Decisão nº 412/2001, instando a 5^a. Secretaria de Controle Externo a incluir, em sua programação de auditorias, análises sobre os critérios empregados pelo BNDES na alocação de recursos financeiros, levando em conta os objetivos institucionais do Sistema BNDES de fomentar o desenvolvimento nacional, contribuindo para a geração e manutenção de empregos.

§ 2º do art. 84

"Art. 84.

.....
§ 2º O Poder Executivo oferecerá, quando solicitado pelo Presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, a estimativa de renúncia de receita ou subsídios técnicos para realizá-la."

Razões do veto

"O prazo para apresentação da estimativa de renúncia de receita ou subsídios técnicos para realizá-la foi fixado, pelo § 2º do art. 84, em trinta dias, considerado insuficiente, já que o oferecimento da estimativa de renúncia de receita ou subsídios técnicos para realizá-la, a cargo do Poder Executivo, implica atividade complexa, cabendo se estabelecer prazo razoável para sua elaboração por parte do órgão competente, valendo lembrar que o referido prazo, na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2002, era de noventa dias.

Assim, por não atender ao interesse público, por se referir a comando de difícil, se não impossível, cumprimento, é de se propor o voto do referido § 2º."

Considerações das Consultorias

É demasiadamente dilatado o prazo de até noventa dias, fixado na LDO 2002, para o fornecimento de informações sobre renúncia de receitas. Esse prazo tem prejudicado a análise, por parte do Congresso Nacional, dos projetos de lei ou medidas provisórias que concedem benefícios de natureza tributária. Tanto a legislação vigente, quanto as instituições interessadas, exigem do Congresso Nacional a aprovação célere dessas proposições, que têm sido votados sem que se conheça inteiramente, justamente em virtude dessa falta de informações tempestivas, o alcance de sua implicação fiscal na economia. Nessa linha, por exemplo, a edição de medida provisória concedendo renúncia de receita, sem a clarificação da estimativa dos recursos envolvidos, pode encobrir situação em que os benefícios esperados sejam inferiores aos custos envolvidos, isto sim, um procedimento contrário ao interesse público.

Além disso, é incompreensível que o Poder Executivo alegue que o prazo de trinta dias para proceder a uma estimativa da renúncia de receita, ou para fornecer subsídios técnicos para a sua efetivação, seja um prazo "considerado insuficiente" por ser "atividade complexa", quando se sabe que todo o manancial de informações econômico-tributárias acha-se armazenado nos centros de informática do SERPRO, que é o órgão que, entre outros, processa as informações provenientes das declarações do imposto de renda, das pessoas física e jurídica, do imposto sobre produtos industrializados, do imposto de importação e das contribuições sociais como a CPMF, COFINS, PIS/PASEP e



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD

CSLL. Assim, ainda que esse órgão não disponha em seus arquivos todas as informações em tempo real sobre os diversos tributos, deve, pelo menos, possuir grande parte delas e, sobretudo, a sua quase totalidade com relação a exercícios passados, o que poderia ser fornecido em trinta dias.

Item XIV da Relação das Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária de 2003

"XIV - impacto das operações no âmbito do Programa Nacional de Desestatização, incluindo aquelas relativas à participação acionária da União, e o impacto das operações de securitização, envolvendo títulos da dívida pública mobiliária federal, na receita e na despesa da União de 1997 até 2001, por empresa, e com estimativas para 2002 e 2003, discriminando os custos de reestruturação prévia das empresas privatizadas e os empréstimos realizados diretamente pela União ou por meio de instituição financeira pública federal;"

Razões do voto

"O texto da solicitação não permite o pleno entendimento do objetivo do legislador. Primeiramente, a operação de securitização, quando de sua realização, não constitui uma despesa orçamentária da União. A despesa orçamentária ocasionada por uma operação de securitização corresponde ao fluxo de pagamento dos títulos da dívida mobiliária emitidos na securitização. Esse fluxo de pagamentos, além de, em alguns casos, possuir período de carência, é diluído através dos anos conforme as características do papel emitido. Além disso, não é possível demonstrar o impacto dessas despesas por empresa, pois o controle do pagamento da dívida pública é realizado por tipo de título e, em diversas ocasiões, foram emitidos títulos com a mesma denominação para empresas diferentes."

Considerações das Consultorias

O conhecimento do impacto das operações no âmbito do Programa Nacional de Desestatização, incluindo aquelas relativas à participação acionária da União, e o impacto das operações de securitização, aumenta a transparência da peça orçamentária.

O objetivo do legislador com a proposição foi determinar a obrigatoriedade da explicitação das receitas e despesas, envolvidas nessas operações, no Projeto de Lei Orçamentária de 2003.

José Rui Gonçalves Rosa
Consultor-geral de Orçamentos,
Fiscalização e Controle

Eugenio Greggiannin
Diretor da Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira