



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 06, DE 2003

Considerações acerca dos vetos ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2004 (Lei nº 10.707, de 30 de julho de 2003).

I - INTRODUÇÃO

Esta Nota Técnica tem por objetivo avaliar os vetos que foram opostos pelo Presidente da República ao Projeto de Lei nº 02, de 2003 – CN, que “dispõe sobre as diretrizes para elaboração da lei orçamentária de 2004 e dá outras providências” – PLDO 2004 - nos termos do art. 45, § 2º, da Resolução nº 1, de 2001 – CN.

De um total de dezesseis vetos, quatorze referem-se ao texto da lei, um ao Anexo II - Informações Complementares e um ao conteúdo do Anexo IV - Obrigações Constitucionais e Legais da União e Demais Despesas Ressalvadas da Limitação de Empenho. Em resumo, os dispositivos vetados relacionam-se com:

- determinações para o encaminhamento de informações ao Congresso Nacional: art. 3º, inciso XXXIII do Anexo II – Informações Complementares e §9º do art. 70;
- disciplinamento de disposições constantes em lei específicas: §9º do art. 8º (Texto da Lei Orçamentária), §§ 4º e 5º do art. 11 (Fundef), art. 48 (Transferências Voluntárias) e art. 110 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF);
- regras no intuito de diminuir o grau de discricionariedade da ação do Executivo na elaboração e na execução do orçamento: art. 12, art. 39, art. 57, § 2º do art. 59, §1º do art. 92, item 1 e de 5 a 18 da Seção II do Anexo IV;
- autorizações para inclusões de dotações na lei orçamentária ou para transferências a fundos: art. 36 e art. 53.

II - OS VETOS POR DISPOSITIVO

Com vistas a sistematizar a análise da matéria, foram transcritos, em destaque, os dispositivos vetados do PLDO 2004, com as respectivas razões apresentadas pelo Poder Executivo para o voto em itálico. Logo após cada item são apresentadas as considerações das Consultorias sobre o tema. Os dispositivos



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD

encontram-se na ordem constante da Mensagem nº 357, de 30 de julho de 2003, que comunicou ao Presidente do Senado Federal os motivos do voto.

Art. 3º

"Art. 3º Os órgãos setoriais do sistema de planejamento do Poder Executivo encaminharão ao Congresso Nacional os seguintes relatórios, abrangendo as unidades orçamentárias sob sua supervisão:

I - relatórios quadrimestrais de acompanhamento do cumprimento de metas e da execução orçamentária e financeira, inclusive dos Restos a Pagar, a serem encaminhados no prazo de 30 (trinta) dias após o final de cada quadrimestre, demonstrando a conformidade da execução da programação de trabalho aprovada na lei orçamentária, considerados os ajustes determinados pelos decretos de limitação de empenho, com os objetivos dos respectivos programas e com as prioridades e metas definidas para o exercício de 2004;

II - relatório anual de avaliação de políticas públicas, no prazo de 60 (sessenta) dias após o final do exercício de 2004, sobre a condução das respectivas políticas públicas, contendo análise de como a execução orçamentária e o cumprimento das prioridades e metas estabelecidas para o exercício de 2004 contribuíram para o alcance dos resultados previstos para os programas, bem como as medidas a serem adotadas para corrigir eventuais desvios.

Parágrafo único. Os relatórios serão encaminhados às Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, para encaminhamento às comissões permanentes pertinentes e, em meio magnético, à comissão mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição."

Razões do voto

"Ao determinar que os órgãos setoriais do sistema de planejamento do Poder Executivo encaminhem diretamente ao Poder Legislativo os relatórios a que se refere, o dispositivo elimina a presença coordenadora e harmonizadora do órgão central do respectivo sistema. Esse procedimento retira do Presidente da República a prerrogativa constitucional de exercer o comando sobre os órgãos e entidades da administração pública federal, conforme dispõe o art. 84, inciso II, da Constituição Federal, motivo pelo qual se propõe oposição de voto a esse dispositivo por ser contrário ao interesse público."

Considerações das Consultorias

Ao vetar o disposto constante do art. 3º do PLDO 2004, o Poder Executivo argumenta que as atribuições específicas do Presidente da República estariam sendo cerceadas ao se prever o encaminhamento de relatórios ao Congresso Nacional diretamente pelos Órgãos Setoriais do Sistema de Planejamento do Poder Executivo, ferindo, assim, o art. 84, inciso II, da Constituição Federal.

Alicerçam-se as razões do voto em dispositivo estranho quanto à fundamentação proposta, por serem as mesmas equivocadas quanto ao mérito, visto que a matéria tratada no art. 3º do Projeto de Lei versa tão-somente sobre a prestação de informação a ser cumprida pelo Executivo e não sobre o exercício da administração superior, conforme reza o referido artigo da Constituição, que atribui ao Presidente da



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD

República a competência privativa pelo exercício, com o auxílio dos Ministros de Estado, da direção superior da administração daquele Poder.

A Constituição é inequívoca quando estabelece o equilíbrio harmônico entre os Poderes da República e clara quando atribui ao Congresso Nacional a responsabilidade pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, no exercício do controle externo, conforme preconiza o art. 70, *caput*.

Impedir que os órgãos setoriais remetam diretamente ao Congresso Nacional informações acerca da gestão atinente as suas pastas é no mínimo inusitado e contradiz todo o arcabouço jurídico que sustenta o equilíbrio entre os Poderes da União. É querer transferir ao fiscalizado a prerrogativa de estabelecer a forma e a oportunidade da fiscalização.

Ademais, se assim contrapõe a Constituição Federal, conforme expõe a Mensagem nº 357, de 30 de julho de 2003, que encaminha os vetos, e suas razões, que sentido teria o dispositivo constante do art. 49, inciso X, da própria Constituição, que estabelece ao Congresso Nacional a competência exclusiva no exercício da fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, e do art. 50, que atribui à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, ou a qualquer de suas comissões, a possibilidade de convocação de Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificação adequada.

O dispositivo vetado trazia em seu bojo a preocupação em fortalecer o exercício do controle externo, no que tange ao acompanhamento das políticas públicas desenvolvidas pelos Poderes da União, sem prejuízo da atuação da Comissão Mista prevista pelo art. 166, §1º. Tal medida estabeleceria maior vinculação das comissões temáticas do Congresso Nacional com as políticas públicas desenvolvidas pela Administração Pública Federal, por um lado, e a prestação de informações atualizadas pelos gestores dessas políticas aos órgãos especializados do Poder Legislativo, por outro, responsáveis por excelência, em nome da sociedade, pela discussão e avaliação dessas matérias.

Incoerente a objeção apostada pelo Executivo quando confrontada com os inúmeros dispositivos das últimas LDO que atribuem a órgãos setoriais do Poder Executivo e demais Poderes o envio de informações diretamente ao Congresso Nacional, a exemplo dos dispositivos presentes na LDO 2004, e já existentes nas anteriores, como a remessa de informações sobre as obras mais relevantes, art. 17, ou as obras sujeitas à fiscalização pelo TCU, art. 19.

A finalidade do dispositivo é a obtenção de informações pelo Congresso Nacional sob a ótica das políticas implementadas setorialmente. No entanto, em nenhum momento está descartada, no trâmite das informações e documentos a serem encaminhados ao Legislativo, a intervenção do órgão central de Planejamento e Orçamento, de modo que não haja impropriedades ou erros nos relatórios, recomendando sempre que necessário que os órgãos setoriais os retifiquem antes da remessa pela Presidência da República. Assim, nunca foi discutida a manutenção da coordenação entre os diversos órgãos. O texto do PLDO procurou apenas enfatizar que os relatórios a serem



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD

encaminhados pelo Poder Executivo sejam elaborados pelos órgãos setoriais, fazendo com que o Poder Legislativo tenha acesso às informações de percepção setorial, com enfoque na atividade fim do órgão.

§ 9º do art. 8º

"Art. 8º

.....

§ 9º O texto da lei orçamentária poderá conter disposições complementares às desta Lei, desde que estritamente relacionadas ao acompanhamento da realização das receitas ou à execução, modificação e controle da programação de trabalho constante da lei orçamentária."

Razões do veto

"A Constituição é restritiva quanto ao conteúdo da lei orçamentária anual ao estabelecer que ela não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, e ressalva, apenas, que não se inclui na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

O dispositivo, se aprovado, possibilitará que a lei orçamentária trate de matérias que não são estritamente relacionadas no art. 165, § 8º, da Constituição, motivo pelo qual se propõe oposição de voto por inconstitucionalidade."

Considerações das Consultorias

A inclusão do dispositivo pelo Congresso Nacional teve como finalidade dirimir dúvidas acerca da abrangência do princípio da exclusividade presente no art. 165, §8º, da Constituição. O contexto histórico em que se deu a positivação em nosso ordenamento constitucional do princípio da pureza ou exclusividade orçamentária não mais condizem com as necessidades da sociedade de uma gestão eficaz e oportuna dos recursos públicos.

Para enfrentar a questão colocada em debate pelos vetos presidenciais, trazemos à colação os ensinamentos de um dos mais brilhantes constitucionalistas do País, o eminentíssimo professor José Afonso da Silva, que em outros tempos já lançou luz sobre essa discussão, ao discorrer sobre o princípio da exclusividade expresso no art. 165, § 8º da Constituição de 1988:

"O princípio deve ser entendido hoje como meio de evitar que se incluam na lei orçamentária normas relativas a outros campos jurídicos, tais como as que modificam ou ampliam, por exemplo, o Código Civil, o Código Comercial e a legislação de pessoal. Esse é o objetivo do princípio da exclusividade, que não pode significar impedimento de inclusão de conteúdo programático." (in Curso de Direito Constitucional Positivo, 18ª edição, pp. 717 e 718).

É relevante que se destaque o posicionamento de vários doutrinadores contemporâneos da área orçamentária no Brasil, no sentido que o objetivo do princípio da



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD

exclusividade consubstanciado no art. 165, § 8º, da Constituição Federal de 1988, é evitar as chamadas “caudas orçamentárias”¹, como nos elucida o prof. James Giacomoni²: “*Esse princípio surgiu com o objetivo de impedir que a Lei Orçamentária, em função da natural celeridade de sua tramitação no Legislativo, fosse utilizada como meio de aprovação de matérias outras que nada tinham que ver com questões financeiras*”.

Assim, a lei orçamentária pode conter dispositivos que com ela tenham afinidade, pertinência ou conexão. A concessão de tal faculdade ao legislador prescinde de alteração constitucional, pois, a nosso ver, os termos “previsão da receita e fixação da despesa” envolvem conceitos amplos que, dependendo de interpretação progressiva, consentânea com as necessidades atuais, não restringem-se a quantitativos de dotações orçamentárias.

Tal amplitude conceitual exige a fixação de parâmetros precisos quanto ao que macula ou não o princípio da exclusividade orçamentária. Deixar-se ao alvedrio do Poder Executivo tal julgamento tem redundado em decisões contraditórias e sujeitas a interesses imediatos da Administração, não sendo esses necessariamente aqueles que melhor expressam um gestão fiscalmente responsável. O Executivo, nos últimos anos, tem vetado dispositivos sob a argumentação de que não se tratariam de matéria afeta à previsão de receita ou à fixação da despesa, não podendo ser veiculados na lei orçamentária anual, face ao que dispõe a Constituição. No entanto, de modo diverso, entendeu o mesmo Poder quando manteve outros dispositivos não vetados.

As leis de diretrizes orçamentárias apresentam-se como instrumento constitucionalmente adequado à regulação da matéria, nos termos do art. 165, § 2º. Assim, poderiam conter dispositivo vedando qualquer preceito na lei orçamentária que não diretamente relacionado às matérias afetas à fixação da despesa e à previsão da receita, excetuadas aquelas que possuam afinidade, pertinência ou conexão no âmbito do direito financeiro e que, cumulativamente, regulem especificamente os créditos contidos na respectiva lei orçamentária, seus efeitos restrinjam-se ao exercício financeiro regido pela lei orçamentária correspondente, e não criem para o Estado qualquer obrigação adicional de cunho financeiro.

A avaliação da conveniência e oportunidade sobre a manutenção do dispositivo vetado deve privilegiar o mérito, o interesse público, haja vista que, quanto à inconstitucionalidade, a melhor doutrina e a tradição são pela possibilidade de inclusão na lei orçamentária anual de uma gama mais variada de dispositivos de conteúdo orçamentário. As razões apresentadas não se fundamentam em argumentos de força incontestável.

Preceito criado para um ordenamento onde não era permitido o veto presidencial parcial, o princípio da exclusividade orçamentária, se lido literalmente, destoa hoje dos mecanismos de controle do processo legislativo postos à disposição do Poder Executivo, devendo ser interpretado à luz da necessidades atuais pela leis de diretrizes orçamentárias.

¹ (SILVA, Sebastião Sant’Anna e. Os princípios orçamentários. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1964, p.32; e PISCITELLI, Roberto Bocaccio e Outros. *Contabilidade Pública*, 6a Edição. São Paulo: Atlas, 1999, p.48.)

² (GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. São Paulo: Ed Atlas, 1996. p 78)



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD

§ 2º do art. 12

"Art. 12.

.....
§ 2º A reserva de contingência para aplicação do produto dos recolhimentos do encargo de que trata o art. 1º do Decreto-Lei nº 1.025³, de 21 de outubro de 1969, na forma estabelecida pelo art. 3º da Lei nº 7.711⁴, de 22 de dezembro de 1988, não poderá ser superior a 20% (vinte por cento) do valor da previsão de arrecadação do referido encargo."

Razões do voto

"O dispositivo não se coaduna com o art. 6º⁵ da Lei nº 7.711, de 1988, que dispõe que o Poder Executivo estabelecerá por decreto as normas, planos, critérios, condições e limites para a aplicação do fundo de que trata o art. 3º dessa mesma Lei.

Além disso, a questão da constituição de reserva à conta de recursos próprios e vinculados, inclusive quanto ao seu valor, deverá ser decidida no contexto da elaboração da lei orçamentária anual, especialmente em função do montante das receitas estimadas e da necessidade de alocação de recursos para que o órgão ou entidade possa realizar as despesas indispensáveis ao alcance de seus objetivos.

Dessa forma, o estabelecimento a priori desse percentual contraria o interesse público, motivo pelo qual se sugere oposição de voto ao § 2º do art. 12 do projeto de lei."

³ Art 1º É declarada extinta a participação de servidores públicos na cobrança da Dívida da União, a que se referem os artigos 21 da Lei nº 4.439, de 27 de outubro de 1964, e 1º, inciso II, da Lei nº 5.421, de 25 de abril de 1968, passando a taxa, no total de 20% (vinte por cento), paga pelo executado, a ser recolhida aos cofres públicos, como renda da União.

⁴ Art. 3º A partir do exercício de 1989 fica instituído programa de trabalho de "Incentivo à Arrecadação da Dívida Ativa da União", constituído de projetos destinados ao incentivo da arrecadação, administrativa ou judicial, de receitas inscritas como Dívida Ativa da União, à implementação, desenvolvimento e modernização de redes e sistemas de processamento de dados, no custeio de taxas, custas e emolumentos relacionados com a execução fiscal e a defesa judicial da Fazenda Nacional e sua representação em Juízo, em causas de natureza fiscal, bem assim diligências, publicações, pro labore de peritos técnicos, de êxito, inclusive a seus procuradores e ao Ministério Pùblico Estadual e de avaliadores e contadores, e aos serviços relativos a penhora de bens e a remoção e depósito de bens penhorados ou adjudicados à Fazenda Nacional.

Parágrafo único. O produto dos recolhimentos do encargo de que trata o art. 1º Decreto-Lei nº 1.025, de 21 de outubro de 1969, modificado pelo art. 3º do Decreto-Lei nº 1.569, de 8 de agosto de 1977, art. 3º do Decreto-Lei nº 1.645, de 11 de dezembro de 1978, e art. 12 do Decreto-Lei nº 2.163, de 19 de setembro de 1984, será recolhido ao Fundo a que se refere o art. 4º, em subconta especial, destinada a atender a despesa com o programa previsto neste artigo e que será gerida pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional, de acordo com o disposto no art. 6º desta Lei.

⁵ Art. 6º O Poder Executivo estabelecerá por decreto as normas, planos, critérios, condições e limites para a aplicação do Fundo de que tratam os arts. 3º e 4º, e ato do Ministro da Fazenda o detalhará.



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD

Considerações das Consultorias

Discorda-se frontalmente das razões do voto alegadas pelo Executivo.

Não há conflito entre o estabelecido no §2º e a Lei nº 7.711/88. O texto do dispositivo vetado consubstancia a preocupação do Congresso Nacional no sentido de ter papel ativo na decisão a respeito de quais dotações serão “congeladas” como reserva de contingência (GND 9), com o objetivo de se obter o superávit primário previsto, sendo incontestável que a LDO é o instrumento legal adequado para essa finalidade.

O dispositivo não regulamenta o fundo, mas sim, a apropriação, no processo orçamentário, dos recursos a ele vinculados, atributo constitucional das LDO.

O texto vetado buscava assegurar à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) parte dos recursos a ela vinculados por lei, tão necessários à consecução de suas atividades de recuperação dos créditos dos devedores, promovendo justiça em relação aos contribuintes cumpridores de suas obrigações pecuniárias para com o Poder Público. Ao opor veto a esse dispositivo, o Poder Executivo retira do Congresso Nacional a prerrogativa de participar das decisões sobre a alocação dos recursos públicos e da definição de prioridades de gastos.

Parágrafo único do art. 36

"Art. 36.

Parágrafo único. Fica autorizada a inclusão na lei orçamentária de recursos para contrapartida de Estados e Municípios a empréstimos e financiamentos externos quando a União for avalista da operação."

Razões do voto

"A alocação de recursos no orçamento da União para o atendimento de despesas de responsabilidade exclusiva de Estados e Municípios é uma forma indireta de financiar esses Entes, o que vem de encontro a um dos principais objetivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

Assim, por ser contrário ao interesse público, sugere-se oposição de voto ao parágrafo único do art. 36."

Considerações das Consultorias

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), determina, na forma do art. 40, que os entes poderão conceder garantia em operações de crédito internas ou externas, observadas as normas do art. 32 e, no caso da União, também os limites e as condições estabelecidas pelo Senado Federal.

A Resolução do Senado Federal nº 96, de 1989, entre outras providências, estabelece limites e condições para a concessão da garantia da União em operações de crédito externo e interno.



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD

O dispositivo vetado pretendia assegurar a existência de recursos financeiros para fazer frente à contrapartida de empréstimos externos contratados por estados e municípios com garantia da União e com isso reduzir os custos financeiros desses empréstimos, o que traria resultados positivos para o setor público consolidado.

Art. 39

"Art. 39. Dos recursos oriundos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE, instituída pela Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, serão destinados, no mínimo, 30% (trinta por cento) para programas de investimentos na infra-estrutura de transportes, que abrangerá infra-estrutura aquaviária, ferroviária, portuária, rodoviária e multimodal, de responsabilidade da União, inclusive nos seus componentes delegados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios."

Razões do voto

"O montante de recursos a ser alocado para o atendimento de despesas discricionárias do Poder Executivo deve ser definido no momento da elaboração da lei orçamentária anual, inclusive em face da necessidade de observância dos aspectos fiscais no seu contexto global.

Por esse motivo, definir previamente o montante de recursos que deve ser aplicado em determinada programação, mesmo em termos percentuais, contraria o interesse público, motivo pelo qual se propõe oposição de voto ao art. 39."

Considerações das Consultorias

A Emenda Constitucional nº 33/01 estipulou três finalidades para a destinação dos recursos da Cide: o pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e derivados de petróleo; o financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás e o financiamento de programas de infra-estrutura de transportes. A Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, instituiu a contribuição e reiterou as finalidades para a sua aplicação, bem como previu que, a partir de 2003, lei específica estabeleceria critérios e diretrizes para a utilização dos recursos.

Em 30 de dezembro de 2002, foi aprovada pelo Congresso Nacional a Lei nº 10.636, de 2002, que dispôs sobre a aplicação dos recursos originários da Cide. O referido texto legal buscava estabelecer critérios de aplicação dos recursos originários da Cide. Entretanto, tais disposições foram vetadas pelo Presidente da República, remanescendo a destinação de caráter geral, de modo que programas relacionados com a infra-estrutura de transportes poderão envolver qualquer um dos grupos de despesa, quais sejam, Pessoal e Encargos Sociais (GND 1), Juros e Encargos da Dívida (GND 2), Outras Despesas Correntes (GND 3), Investimentos (GND 4), Inversões Financeiras (GND 5) e Amortização da Dívida (GND 6).

A Lei nº 10.636, de 2002, buscava elucidar a matéria e não deixar margem a interpretações que viessem a propiciar a alocação de recursos da Cide em grupos de despesa (além de investimentos e inversões financeiras) que, antes da sua



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD

criação, eram financiados por outras fontes de recursos, o que tornaria inócuas – aliás como tem acontecido - a intenção original de alavancar recursos para investimentos em transportes.

O art. 39 do PLDO 2004, vetado, busca garantir destinação mínima de 30% dos recursos originários da Cide para investimentos em infra-estrutura de transportes no exercício de 2004, nos termos da intenção original do legislador, expressa ao aprovar o relatório da Emenda Constitucional nº 33, de 2001, que era a de destinar referidos recursos, na área de transportes, para investimentos em infra-estrutura com o conseqüente aumento global do seu volume em comparação com exercícios anteriores.

Ao incluir o mencionado art. 39, tenciona o Congresso Nacional abordar a matéria, ao menos quanto ao exercício de 2004, para preencher a lacuna deixada pelo voto oposto pelo Presidente da República à essência da Lei nº 10.636, de 2002, que buscava estabelecer critérios de aplicação para os recursos originários da Cide, atendendo ao disposto no § 2º do art. 1º da Lei nº 10.336, de 2001.

O dispositivo procura também garantir, em 2004, percentuais equivalentes aos dos investimentos realizados com recursos da Cide em 2002, já que tais recursos têm sido alocados no Ministério dos Transportes em todos os grupos de despesa. Ainda mais, na execução orçamentária do corrente exercício, têm sido destinados, principalmente, a cobrir gastos com “pessoal e encargos sociais”, com “outras despesas correntes” e com juros, encargos e amortização da dívida.

Importa destacar também, conforme observado em itens anteriores, que o citado percentual mínimo estava compatível com os percentuais verificados na execução orçamentária do exercício de 2002 e com os programados na Lei Orçamentária para 2003. Segundo informações registradas no Siafi, a execução orçamentária de 2002 demonstra que os investimentos na infra-estrutura de transportes (R\$ 1.751,4 milhões) representaram cerca de 23% do montante total arrecadado nesta fonte (R\$ 7.583,3 milhões). Para 2003, verifica-se que os investimentos autorizados para infra-estrutura de transportes (R\$ 2.556,6 milhões) representam cerca de 24% do montante previsto para a arrecadação da Cide (R\$ 10.775,2 milhões) na Lei Orçamentária 2003.

Art. 48

"Art. 48. O Poder Executivo apresentará projeto de lei disciplinando as transferências voluntárias de recursos da União aos demais entes da Federação, considerando o disposto no art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 2000, no prazo de 270 (duzentos e setenta) dias após a publicação desta Lei."

Razões do voto

"O dispositivo contraria frontalmente a independência dos Poderes da União ao permitir que o Poder Legislativo determine ao Poder Executivo a elaboração, em prazo determinado, de ato normativo de sua iniciativa."



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD

O dispositivo, se aprovado, ensejará a violação do art. 2º da Constituição Federal, que garante a independência e harmonia entre os Poderes da União, motivo pelo qual se propõe oposição de voto por inconstitucionalidade."

Considerações das Consultorias

Ao inserir este dispositivo no texto do PLDO 2004, o Congresso Nacional procurou identificar a necessidade de que a regulamentação das transferências voluntárias de recursos da União aos demais entes da Federação, considerando o disposto no art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 2000, esteja fixada em lei específica e não somente na LDO. O objetivo principal era revestir essas normas de estabilidade legislativa, uma vez que a LDO tem caráter transitório.

O Congresso Nacional apenas expressou, por meio da LDO, a necessidade de encaminhamento de projeto de lei disciplinando as transferências voluntárias no prazo mais breve possível, por se tratar de matéria de elevado interesse público e por entender que o Executivo está dotado de maiores informações acerca do assunto, conhecendo as dificuldades operacionais que envolvem essas transferências. As justificativas para o voto quanto à interferência do Congresso nas atribuições do Executivo são questionáveis e constituem mais razão de conveniência, tendo em vista que foi mantida a redação do art. 35, que fixa o prazo de 270 dias para a regulamentação da destinação de recursos da União para o setor privado.

Art. 53

"Art. 53. Fica autorizada a transferência, mediante convênio, dos valores consignados na lei orçamentária a ações vinculadas ao estímulo e desenvolvimento da produção cacaueira para fundos estaduais destinados a essa finalidade."

Razões do voto

"A lei de diretrizes orçamentárias não é o instrumento legal adequado para autorizar a transferência de recursos para atividade exclusiva, mesmo no caso em que se exija autorização em lei específica para tal finalidade. Por esse motivo, o dispositivo contraria o interesse público, razão pela qual se sugere oposição de voto."

Considerações das Consultorias

Nas razões do voto, o Executivo argumenta que a LDO não é o instrumento adequado para autorizar transferências de recursos para atividade exclusiva. Não se trata do caso em comento. As ações vinculadas ao estímulo e desenvolvimento da produção cacaueira inserem-se dentre as de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do art. 23, inciso VIII⁶, da Constituição.

⁶ 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;



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD

Assim, as ações dessa natureza podem ser executadas por intermédio de transferências voluntárias, formalizadas por convênios.

Desconhece-se, ainda, a necessidade de autorização legislativa para tal finalidade. A Lei de Diretrizes Orçamentárias, como instrumento de definição de prioridades da administração pública federal pode autorizar a destinação de determinadas dotações, de modo a buscar a melhor forma de se atingir os fins pretendidos e, dessa forma, incrementar e estimular atividades setoriais no âmbito estadual.

O dispositivo vetado em nada acrescenta ao ordenamento legal que rege as transferências voluntárias, uma vez que cabe a cada ministério, nesses casos, definir a forma de execução, se direta ou por meio de convênio, sendo desnecessária a autorização legislativa para tal finalidade. Pretendeu o Legislativo viabilizar a transferência dos recursos destinados ao estímulo do desenvolvimento da lavoura cacaueira a fundos já criados, ou em formação, no âmbito estadual, como instrumento de apoio ao Programa de Desenvolvimento das Regiões Produtoras de Cacau.

Art. 57

"Art. 57. A programação do órgão Operações Oficiais de Crédito conterá, exclusivamente, dotações destinadas a atender a despesas com:

I - pagamento de amortizações, juros e outros encargos da dívida externa garantida pela União, nos termos do Decreto nº 94.444, de 1987, e da dívida interna adquirida e refinaciada ao amparo da Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993;

II - financiamento de programas de custeio e investimento agropecuário e de investimento agroindustrial;

III - financiamento para a comercialização de produtos agropecuários, inclusive os agroecológicos, nos termos do art. 4º do Decreto-Lei nº 79, de 19 de dezembro de 1966, financiamento de estoques previstos no art. 31 da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, e, também, financiamento para aquisição de produtos agropecuários de que trata o art. 5º, § 5º, IV, da Lei nº 9.138, de 29 de novembro de 1995;

IV - financiamento de exportações, desde que tais operações estejam abrangidas pelo Programa de Financiamento às Exportações - Proex;

V - equalização de preços de comercialização de produtos agropecuários e equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros em operações de crédito rural e nas exportações abrangidas pelo Proex, previstos em lei específica;

VI - financiamento no âmbito do Programa de Revitalização de Cooperativas Agropecuárias - Recoop;

VII - contratos já celebrados relativos:

a) ao Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados e dos Municípios; e

b) à redução da presença do setor público nas atividades bancária e financeira;

VIII - refinanciamentos de dívidas rurais;

IX - concessão de subsídios no âmbito do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social;

X - pagamento de comissão remuneratória ao agente financeiro das operações de alongamento originárias do crédito rural, de que trata a Lei nº 9.138, de 1995, com recursos das Operações Oficiais de Crédito sob supervisão do Ministério da Fazenda; e



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD

XI - concessão de empréstimos, financiamentos e subvenções econômicas, bem como os encargos delas decorrentes, que sejam autorizados em lei ou medida provisória, após a publicação desta Lei.

§ 1º As despesas de que trata este artigo serão financiadas com recursos provenientes de:

I - operações de crédito externas;

II - emissão de títulos públicos federais, desde que autorizada em lei específica, destinada:

a) ao pagamento integral da equalização de taxas de juros dos financiamentos às exportações de bens e serviços nacionais e dos financiamentos à produção de bens destinados à exportação, nos termos do Proex;

b) ao financiamento de operações contratadas no âmbito do Recoop;

c) a refinanciamentos de dívidas rurais; e

d) ao Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social;

III - retorno de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos concedidos, a qualquer tempo, nas modalidades que, a partir de 1988, passaram a integrar as Operações Oficiais de Crédito - Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda, observando-se:

a) que o retorno do refinanciamento da dívida externa do setor público, reestruturada nos termos das resoluções do Senado Federal, será aplicado, exclusivamente, no pagamento de amortizações, juros e outros encargos dos títulos do Tesouro Nacional emitidos para aquela finalidade;

b) que o retorno dos créditos refinaciados ao amparo da Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993, destinar-se-á, exclusivamente, ao pagamento de amortizações, juros e outros encargos da dívida assumida pela União, nos termos da referida Lei; e

c) a destinação dos demais retornos definida em lei específica;

IV - prêmio relativo à venda, pelo Governo Federal, de contratos de opção de venda de produtos agropecuários.

§ 2º Os financiamentos de programas de custeio e investimentos agropecuários serão destinados, exclusivamente, aos mini e pequenos produtores rurais e suas cooperativas e associações, ressalvados aqueles financiados com recursos externos.

§ 3º Poderão ser financiados também com recursos não previstos no § 1º deste artigo, obedecidos os limites e condições estabelecidos em lei:

I - os empréstimos e financiamentos decorrentes de programas de custeio e investimentos agropecuários destinados aos mini e pequenos produtores rurais e suas cooperativas e associações e à formação de estoques reguladores e estratégicos, determinados pelo Conselho Monetário Nacional;

II - as despesas com equalização de preços na comercialização de produtos agropecuários e com equalizações de taxas de juros e outros encargos em operações de crédito rural; e

III - os contratos já celebrados relativos:

Municípios;

a) ao Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados e dos

b) à redução da presença do setor público nas atividades bancária e financeira;

IV - os empréstimos e as despesas com equalização de taxas de juros dos financiamentos às exportações de bens e serviços nacionais, nos termos do Proex; e

V - as despesas com o pagamento de comissão remuneratória ao agente financeiro das operações de alongamento originárias do crédito rural, de que trata a Lei nº 9.138,



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD

de 1995, com recursos das Operações Oficiais de Crédito sob supervisão do Ministério da Fazenda."

Razões do veto

"A proposta encaminhada pelo Poder Executivo, sem a discriminação da programação que deveria constar do órgão orçamentário Operações Oficiais de Crédito, tinha por objetivo permitir a existência de flexibilidade para abrigar novas e inovadoras formas de operações de crédito, além das atualmente em vigor, evitando-se, dessa forma, o enrijecimento na elaboração da peça orçamentária e a necessidade de constantes mudanças da Lei de Diretrizes Orçamentárias toda vez que fosse encontrada uma nova alternativa de financiamento dos programas e ações do governo federal via operações de crédito.

Ademais, a referência, em alguns casos, à unidade orçamentária "Recursos Sob Supervisão do Ministério da Fazenda" impossibilita a utilização dos recursos correspondentes em outras unidades orçamentárias que eventualmente precisem ser criadas no âmbito do mesmo órgão orçamentário.

Assim, a discriminação da programação aprovada para o referido órgão orçamentário, com exclusividade, torna inexecutável a estruturação de uma programação mais flexível como a realidade brasileira exige e almeja. Portanto, de modo a viabilizar, pelo menos em parte, essa flexibilidade, sugere-se oposição de voto ao dispositivo em questão, por contrariar o interesse público."

Considerações das Consultorias

A programação do órgão Operações Oficiais de Crédito – OOC comprehende, predominantemente, as operações de financiamento ou refinanciamento com encargos inferiores àqueles que prevalecem no mercado financeiro. Essa programação merece especial atenção, por abranger áreas consideradas de elevada importância social e econômica, as quais o Poder Executivo entende merecedoras de apoio oficial, seja por meio de empréstimos diretos (inversões financeiras), seja por mecanismos de estímulo a utilização de diversas fontes (com destaque para equalizações de taxas e de preços) para o fomento dessas atividades.

Nos dispositivos relativos a empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, as LDOs anteriores normalmente dedicavam um artigo ao detalhamento da programação a cargo da unidade orçamentária Operações Oficiais de Crédito - OOC, indicando inclusive as fontes de recursos que devem financiar seus gastos. O Executivo, no entanto, propunha no texto inicial uma redação que limitava-se a informar que essa unidade orçamentária conteria a programação para a concessão de empréstimos, financiamento e subvenções econômicas, desde que autorizados por lei específica.

Cabe ressaltar, que as programações das OOC contemplam atividades com limitada capacidade de acesso a crédito e de competitividade ou são especialmente sensíveis a conjunturas econômicas desfavoráveis, mas cuja sobrevivência representa relevantes interesses estratégicos e sociais. Nesses casos, o apoio oficial consiste na



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD

concessão de empréstimos e na adoção de mecanismos de expansão do crédito, com destaque para equalizações de taxas e de preços.

Deve-se levar em conta, ainda, que uma das funções da LDO é estabelecer prioridades. O fato de existir uma lei autorizando o pagamento de uma determinada despesa não significa que esta constitua prioridade ao longo do tempo. Nesse sentido, ao definir a relação de despesas que podem constar das OOC, a cada processo de elaboração do orçamento, o legislador terá a oportunidade de identificar e reavaliar prioridades, podendo excluir aquelas ações que não tenham caráter obrigatório, a despeito de existir lei autorizando seu pagamento.

Com o veto ao art. 57, aumenta-se a liberdade do Poder Executivo para incluir despesas nas OOC. Pela regra atual é necessário existir uma lei específica (ou Medida Provisória), que verifica a conveniência, mérito, do estabelecimento da linha de crédito para determinada ação, incluindo-se a concessão de subsídios financeiros, e a autorização na LDO, que verifica a oportunidade da inclusão de recursos para tais empréstimos e subsídios, tendo em vista as prioridades do momento.

Cumpre lembrar que o processo de modificação da LDO ficou mais difícil a partir da Emenda Constitucional nº 32, de 11/09/2001, pois ela proibiu a alteração de matéria orçamentária por meio de medida provisória (art. 62, §1º, I, "d", da Constituição Federal).

Além do rol de despesas possíveis, o texto da proposta deixou de indicar quais as fontes de recursos financiarão os gastos das OOC. Cabe destacar que algumas receitas são vinculadas a esta UO apenas pelos dispositivos da LDO, de onde depreende-se que o novo texto poderá implicar uma redução de recursos para as finalidades ali definidas, com prejuízos para os setores que dependem desse apoio. Ademais, estão sendo suprimidos dispositivos importantes, como o que determina que os financiamentos de programas de custeio e investimentos agropecuários serão destinados, exclusivamente, aos mini e pequenos produtores rurais e suas cooperativas e associações.

§ 2º do art. 59

"Art. 59

§ 2º Para efeito do inciso II do caput, consideram-se como ações e serviços públicos de saúde a totalidade das dotações do Ministério da Saúde, deduzidos os encargos previdenciários da União, os serviços da dívida e a parcela das despesas do Ministério financiada com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza."

Razões do veto

"A exclusão das dotações orçamentárias do Ministério da Saúde financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza do montante de recursos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde cria dificuldades para o alcance do equilíbrio orçamentário, em face da escassez dos recursos disponíveis, o que contraria o interesse público, motivo pelo qual se propõe oposição de veto a esse dispositivo."



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD

Considerações das Consultorias

O texto ora vetado foi proposto pelo próprio Poder Executivo no projeto de LDO encaminhado ao Congresso Nacional e trata de dispositivo aprovado em LDOs anteriores.

Ao definir “ações e serviços públicos de saúde”, para fins de aplicação da EC nº 29, de 2000, e excluir desse universo as ações e serviços financiados com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, pretendeu o legislador, nas LDOs de 2002 e 2003, assegurar que os acréscimos de receita advindos da criação do referido Fundo representassem efetivos incrementos nos gastos voltados à inclusão social.

Embora aplicados em ações e serviços públicos de saúde, os recursos do citado Fundo não poderiam, para fins de apuração do mínimo constitucional (e somente para esse fim), ser assim considerados, sob o risco – agora bastante real, em face das razões de veto – de serem “esterilizados” no âmbito da Saúde.

Vale lembrar que o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza foi instituído quando já imperava a obrigatoriedade de aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde. Significa dizer que tal aplicação mínima já estava garantida, independentemente da criação do referido Fundo. Ademais, a criação deste veio acompanhada de receitas próprias, as quais se pretendia ver somadas àquelas já garantidas à área social. Tais recursos, portanto, não obstante eventualmente financiarem ações típicas do setor, não poderiam jamais integrar o piso constitucional estabelecido.

As razões alegadas para o veto mostram claramente que a pretensão do governo é mudar esse entendimento já consagrado pelo Congresso Nacional e lançar mão dos recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, estimados em cerca de R\$ 5 bilhões em 2003, para, por vias indiretas, financiar o superávit primário. Se levada a efeito a intenção manifesta nas razões do voto, mais uma vez estaremos assistindo à prática deplorável de se desviar recursos da área social para financiar o orçamento fiscal – sobretudo a dívida.

§ 1º do art. 92

"Art. 92.

§ 1º É vedada a utilização de receitas condicionadas no financiamento de despesas com pagamento de pessoal e benefícios previdenciários, exceto quando vinculadas ao atendimento dessas despesas.

....."

Razões do voto

"O dispositivo em questão, ao impedir que se aloque no Projeto de Lei Orçamentária de 2004 as receitas condicionadas decorrentes da desvinculação de impostos e de contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, objeto de Proposta de Emenda Constitucional - PEC em tramitação no Congresso Nacional, no financiamento de despesas de pessoal e benefícios previdenciários, inviabiliza a utilização



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD

adequada desses recursos no atendimento das despesas orçamentárias, ferindo, assim, o objetivo básico da proposta de desvinculação contido na referida PEC.

Em função disso, propõe-se veto por ser contrário ao interesse público."

Considerações das Consultorias

O art. 92 da LDO prevê que, na estimativa de receitas do projeto de lei orçamentária e da respectiva lei, sejam incluídas receitas condicionadas a futura aprovação de matéria tributária por emenda constitucional, projeto de lei ou medida provisória, em tramitação no Congresso Nacional. Prevê, ainda, que, caso as alterações propostas não sejam aprovadas, ou o sejam parcialmente, até 28 de fevereiro de 2004, de forma a não permitir a integralização dos recursos esperados, as dotações à conta das referidas receitas sejam canceladas, mediante decreto, até 31 de março de 2004.

As despesas com pessoal, inclusive previdenciárias, têm caráter obrigatório e dessa forma não seriam canceladas em face da não aprovação de receitas condicionadas. Assim, o §1º daquele artigo vedava a utilização de receitas condicionadas no financiamento dessas despesas, exceto quando as receitas estivessem vinculadas ao seu atendimento (como exemplo, a Contribuição de Inativos).

Em tempos de ajuste fiscal, o que está por trás da vedação inserida pelo Congresso é a tentativa de limitar a discricionariedade do Poder Executivo para cancelar, unilateralmente, programações constantes na lei orçamentária. Isso porque, em virtude da impossibilidade de se proceder ao cancelamento das programações financiadas por receitas condicionadas, conforme determina a LDO, seria necessário “trocar” as fontes de outras despesas, que constavam no orçamento com receitas não condicionadas, para fazer face à falta de planejamento no financiamento de despesas obrigatórias como as de pessoal e previdência. Ou seja, os parlamentares aprovam o orçamento prevendo o financiamento de várias despesas com fontes existentes e vêm as suas programações canceladas unilateralmente pelo Executivo em virtude de “frustração” de outras receitas.

O § 1º do art. 92 foi objeto de voto presidencial, com amparo na interpretação de que, caso fossem mantidos os termos do citado § 1º, as receitas decorrentes da DRU não poderiam ser aplicadas no pagamento de pessoal, já que a desvinculação de tributos e contribuições sociais se acha condicionada à aprovação da PEC nº 41/2003, em tramitação nesta Casa. O governo entende que tal medida teria o poder de “inviabilizar a utilização adequada desses recursos no atendimento das despesas orçamentárias, ferindo, assim, o objetivo básico da proposta de desvinculação contido na referida PEC”.

Em parte, concorda-se com o entendimento do governo, uma vez que a DRU será uma expressiva fonte de recurso condicionada no Orçamento de 2004 e que, por força do dispositivo vetado, não poderia ser aplicada no cumprimento de despesas de pessoal. No entanto, é preciso destacar que o Poder Executivo possui outras formas de garantir recursos para as despesas obrigatórias que tão-somente a DRU. Além disso, é importante ressaltar que as programações constantes da Lei Orçamentária são objeto de avaliação criteriosa por meio desta Casa, inclusive na alocação das fontes, e que a vontade expressa pelo Legislativo deve ser considerada.



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD

Parágrafo único do art. 110

"Art. 110.

.....

Parágrafo único. No caso de despesas com pessoal, o limite de que trata o inciso II será de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais)."

Razões do veto

"O dispositivo não deixa claro se o limite nele contido deve ser considerado individualmente ou em conjunto para as despesas da espécie. Com isso, o valor, que, se considerado para o conjunto das despesas resultaria irrelevante, poderá afetar o controle das despesas de pessoal e encargos sociais quando tratado de forma individual, na medida em que fica isento do cumprimento das exigências estabelecidas no art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

Dessa forma, o dispositivo deve ser vetado por contrariar o interesse público."

Considerações das Consultorias

O art. 16, § 3º, da LRF, atribuiu à Lei de Diretrizes Orçamentária a competência para definir as despesas consideradas irrelevantes, o que não vinha sendo feito nas últimas LDOs para o caso de despesas com pessoal:

"Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

.....
§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias."

Assim, submeter todo e qualquer ato aos mecanismos rígidos previstos na LRF contradiz os ditames elementares da razoabilidade uma vez demonstrada a inerente desnecessidade. Apesar de não estar explicitado no texto da lei que o limite de R\$ 50.000,00 refere-se ao ato normativo que crie despesa com pessoal, o dispositivo vetado, ao tentar definir despesas irrelevantes dessa natureza, buscava maior eficácia da gestão dos gastos públicos.

Ressalte-se, ainda, que a conceituação do que é despesa irrelevante não desobriga o gestor de somente a realizar após verificar a sua adequação orçamentária e financeira, a legislação específica que autoriza ou ampara aquele gasto. Ademais, deve-se observar os limites para despesa com pessoal estabelecidos pelos arts. 19 e 20 da LRF, em percentual da Receita Corrente Líquida, o que assegura o perfeito acompanhamento e controle da evolução dessas despesas.



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD

Inciso XXXIII do Anexo II

"XXXIII - memória de cálculo de cada componente positivo ou negativo considerado na estimativa da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado e o demonstrativo detalhado dessa margem, alcançando ao menos os seguintes elementos:

a) por tributo ou contribuição separadamente:

de receitas;

1. efeito do crescimento real da atividade econômica sobre a arrecadação-base

2. efeito da variação do índice de preços geral ou específico sobre a arrecadação-base de receitas;

3. efeito de alteração legislativa ou de incidência de um exercício para outro sobre a arrecadação-base de receitas;

4. transferências constitucionais ou legais; e

b) por grupo de natureza de despesa e, no caso de outras despesas do GND 3, por subtítulo constante do projeto de lei orçamentária, o saldo já apropriado em decorrência da decisão de aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado tomada em exercícios anteriores;"

Razões do voto

"O cálculo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado é realizado, atualmente, com base na variação real do Produto Interno Bruto - PIB e nas alterações da legislação dos impostos e contribuições. A emenda aprovada pelo Congresso Nacional exige que a memória de cálculo dessa margem seja detalhada por tributo e contribuição. A diferença básica entre a exigência resultante da emenda e o procedimento atual está na obrigação de se elaborar o aludido cálculo para uma infinidade de receitas, inclusive taxas, que são vinculadas a órgãos ou unidades orçamentárias específicas.

Ademais, a memória de cálculo, na forma do dispositivo em questão, exige que o relatório discrimine sua utilização por grupo de natureza de despesa, e, em relação ao GND 3 - Outras Despesas Correntes, por subtítulo.

Com efeito, essa memória de cálculo obrigará a realização de estudos econométricos complexos de estimativas dos efeitos do crescimento real do PIB, do índice geral e específico de preços, das eventuais alterações legislativas e das transferências constitucionais e legais sobre a arrecadação-base de receitas de cada tipo de tributo e contribuição.

Dessa forma, o atendimento às exigências contidas na proposta demandaria um volume de trabalho e de recursos de tal monta que, certamente poderia sacrificar o cumprimento e a qualidade no atendimento de outras atribuições iguais ou até mais relevantes estabelecidas na própria Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Nesse sentido, entende-se que o dispositivo contraria o interesse público, motivo pelo qual se propõe oposição de voto."



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD

Considerações das Consultorias

A inclusão deste dispositivo na LDO teve como finalidade dar maior transparência ao demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado e monitorar as despesas de que trata o anexo das ações que constituem obrigações constitucionais e legais da União, tendo em conta a perspectiva de aumento em valores-índice na economia e nas remunerações do setor público.

A LDO já determina (art. 8º, § 5º) que: “O projeto de lei orçamentária e a respectiva lei deverão conter cálculo atualizado da estimativa da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, explicitando a parcela dessa margem apropriada no projeto e na lei, com as expansões de gastos obrigatórios, demonstrando a sua compatibilidade com os anexos previstos nos arts. 82 e 109, inciso I, desta Lei, e a parcela utilizada nas despesas discricionárias.”

Essa margem se reveste de grande importância, pois define o teto para aumentos de despesas obrigatórias de caráter continuado. Apenas se postulou, adicionalmente, que a memória do cálculo da margem atualizada fosse apresentada junto com o novo demonstrativo que acompanharia o projeto de lei orçamentária. Dessa forma, o Congresso teria, ao apreciar a proposta, a obrigação de recalcular a margem de expansão e demonstrá-la na lei aprovada, caso variassem os indicadores econômico-fiscais, bem ainda de conformar suas intervenções a esse mesmo limite, demonstrando em que medida o utilizou.

Fala-se, portanto, no art. 8º, § 5º, da LDO para 2004, em “cálculo atualizado” dessa margem, o que desautoriza o oferecimento de estimativas grosseiras ou de avaliações por alto. Para que seja suficientemente acurado o cálculo, não se pode escapar ao roteiro previsto no texto vetado: identificar o efeito nas receitas de crescimento real e de variação de preço, segundo o índice adequado, e de alterações da legislação de receitas. Do lado das despesas, é perfeitamente apropriado prever-se a indicação de quanto da margem está sendo utilizado com pessoal e quaisquer outras despesas obrigatórias de caráter continuado, como é o caso de benefícios previdenciários e assistenciais constantes do grupo 3.

Itens 1, 5 a 18 da Seção II do Anexo IV

"II -

1. Despesas com atividades das ações vinculadas às funções saúde, educação e assistência social;

.....

5. Despesas com ações nos fundos que interessam à defesa nacional;

6. Despesas financiadas por fontes oriundas de operações de crédito;

7. Alimentação de Pessoal (art. 50, inciso IV, alínea "g", da Lei nº 6.880, de 09/12/1980);

8. Atendimento Médico-hospitalar/Fator Custo (art. 50, inciso IV, alínea "e", da Lei nº 6.880, de 09/12/1980);

9. Manutenção dos Serviços Médico-hospitalares do Hospital das Forças Armadas (art. 50, inciso IV, alínea "e", da Lei nº 6.880, de 09/12/1980);



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD

10. Manutenção dos Serviços Médico-hospitalares e Odontológico a cargo da Aeronáutica (art. 50, inciso IV, alínea "e", da Lei nº 6.880, de 09/12/1980);
 11. Manutenção dos Serviços Médico-hospitalares e Odontológico a cargo do Exército (art. 50, inciso IV, alínea "e", da Lei nº 6.880, de 09/12/1980);
 12. Manutenção dos Serviços Médico-hospitalares a cargo da Marinha (art. 50, inciso IV, alínea "e", da Lei nº 6.880, de 09/12/1980);
 13. Manutenção e Suprimento de Fardamento (art. 50, inciso IV, alínea "h", da Lei nº 6.880, de 09/12/1980);
 14. Ensino Preparatório para Formação de Oficiais (arts. 212 e 213 da Constituição);
 15. Ensino Fundamental nos Colégios Militares (arts. 212 e 213 da Constituição);
 16. Ensino Médio nos Colégios Militares (arts. 212 e 213 da Constituição);
 17. Ensino Fundamental na Fundação Osório (arts. 212 e 213 da Constituição);
 18. Ensino Médio na Fundação Osório (arts. 212 e 213 da Constituição);
-"

Razões do voto

"Qualquer exclusão de 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 ressalvar as despesas relacionadas da limitação de empenho contraria o interesse público, motivo pelo qual se sugere oposição de vetos aos itens relacionados. De resto, deve-se salientar que as ações de caráter universal e direcionadas para as áreas prioritárias de saúde, educação e assistência social já se acham resguardadas de contingenciamento em face do Item II do Anexo IV do Projeto de Lei, em cumprimento ao § 2º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000."

Considerações das Consultorias

A necessidade de um forte ajuste nas contas públicas, mediante a realização de superávits primários, tem obrigado o Poder Executivo, com freqüência, a recorrer ao contingenciamento de dotações constantes da programação orçamentária anual. Por ser ponto pacífico, não se discute a necessidade do ajuste. Discute-se, isto sim, sua magnitude.



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD

O Congresso Nacional, utilizando-se das prerrogativas definidas no art. 9º, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal –, quando da apreciação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, pôde agir, preventivamente, ressalvando algumas programações, consideradas relevantes, da possibilidade de limitação de empenho e pagamento durante a execução.

Assim, ao opor vetos a essas programações, o Poder Executivo, de certo modo, não levou em consideração as prerrogativas legais atribuídas ao Legislativo, inseridas em um contexto de negociações havidas no âmbito do Congresso, no sentido de viabilizar a aprovação da lei. Com os vetos, o Executivo mantém a flexibilidade na execução das despesas programadas, cabendo somente a ele definir quais as despesas não obrigatórias constantes da lei orçamentária poderão ser executadas, sem necessidade de ouvir a posição do Congresso Nacional nessa definição.

As razões oferecidas para justificar os vetos não são convincentes, em alguns casos revelam certa dose de contradição lógica. Ao tentar justificar o veto sob a alegação de que a redução da base das despesas discricionárias implicaria a imposição de restrições às ações dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público no desempenho de suas funções, não leva em consideração que o impacto das despesas decorrentes das programações vetadas, numa eventual limitação de empenho, seria irrisório, o que afasta a hipótese do prejuízo arguido.

A contradição lógica manifesta-se quando se alega que “a não-exclusão de determinadas despesas da limitação de empenho não prejudica 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”. É exatamente essa redefinição de gastos que se pretende evitar, quando são incluídas determinadas programações no rol das despesas não passíveis de limitação de empenho. Isso porque a redefinição implica a preterição de determinadas despesas em benefício de outras. Portanto, não estando elas a salvo da limitação de empenho, nada garante sua execução.

Quanto às justificativas dos vetos em relação às ações vinculadas à saúde, educação e assistência social, argumenta-se que essas ações já estariam resguardadas “em face do item II do Anexo IV do Projeto de Lei, em cumprimento ao § 2º do art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000”. Ora, essas ressalvas são justamente as que foram vetadas, não havendo qualquer outra referência na LDO sobre a matéria. Assim, essas áreas, já preservadas em exercícios anteriores, ficam agora sem a indicação de ações prioritárias merecedoras de tratamento especial. Como exemplo da importância de se reestabelecer esta norma, citamos o caso da Educação que, por força deste dispositivo, em 2003, teve excluídas da base contingenciável dotações no valor de cerca de R\$ 3,7 bilhões.

§§ 4º e 5º do art. 11

"Art. 11.

.....
§ 4º A complementação prevista no inciso XIV tomará por base valor mínimo não inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD

fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas, conforme previsto no art. 6º, § 1º, da Lei nº 9.424, de 1996.

§ 5º O decreto do Presidente da República que fixar o valor mínimo anual por aluno a que se refere o § 4º deste artigo conterá justificativa do valor fixado e demonstrativo da despesa com a complementação do Fundef."

Razões do voto

"A regra para cálculo do valor mínimo por aluno no âmbito do Fundef já está prevista em lei ordinária, não sendo matéria de competência da LDO. Por outro lado, a matéria disciplinada nos mencionados parágrafos não tem qualquer relação com o objetivo do art. 11, que diz respeito às categorias de programação específicas que devem estar contidas na Lei Orçamentária.

Adicionalmente, a menção isolada a apenas um item da Lei do Fundef pode gerar interpretação equivocada do pretendido na referida legislação, podendo ocasionar conflitos na sua aplicação, o que seria indesejado por poder significar aumento de despesa para a União.

Por essas razões, propõe-se oposição de voto por contrariar o interesse público."

Considerações das Consultorias

A inclusão dos §§ 4º e 5º denota a preocupação do Congresso Nacional com o descumprimento sucessivo da Lei do Fundef, por parte do Poder Executivo, no que se refere ao cálculo do valor mínimo anual por aluno previsto no § 1º do art. 6º da Lei nº 9.424/96.

Nos últimos anos, o Executivo tem interpretado que o valor mínimo não deve ser estabelecido a partir da média nacional obtida da divisão entre o total de receitas alocadas aos Fundos e o número de alunos matriculados, mas sim por qualquer valor que supere a menor das 27 razões obtidas pela divisão das receitas pela quantidade de alunos de cada um dos 27 Fundef estaduais. Com isso, a complementação da União tem se situado em montante bastante abaixo do que deveria ser, prejudicando Estados e Municípios.⁷

A inclusão do § 5º justifica-se como uma consequência dessa divergente interpretação feita pelo Executivo. O Legislativo entende que é importante tornar transparente o critério utilizado quando da fixação do valor mínimo, haja vista que os últimos decretos sobre o assunto limitam-se a divulgar os valores.⁸

⁷ Convém ressaltar que o MEC instituiu por meio da Portaria nº 71, de 27/01/03, um Grupo de Trabalho com a finalidade de estudar e apresentar, para 2003, propostas relacionadas à fixação do valor mínimo nacional por aluno/ano. Entre as conclusões do Grupo pode-se destacar: "A fixação do valor mínimo nacional por aluno/ano, para 2003, vem sendo realizada sem a integral observância dos critérios que orientam sua definição quanto ao que se refere à metodologia de cálculo que recomenda a observância do valor médio nacional como limite mínimo".

⁸ Ver, por exemplo, Decreto nº 4.580, de 24/01/2003.



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD

Por fim, considera-se insubstancial a argumentação de que os dispositivos vetados poderiam causar interpretação equivocada da Lei do Fundef. Os §§ 4º e 5º apenas repetem o que já está disposto na mencionada Lei, reforçando a necessidade de se observar o texto legal como prioridade para aplicação de recursos para 2004. Na verdade, o indesejado possível aumento de despesa para União, alegado como razão para o voto, ocorrerá inevitavelmente se e quando a legislação vigente for cumprida.

§ 9º do art. 70

"Art. 70.

.....

§ 9º No prazo de 15 (quinze) dias após o término do prazo fixado no § 4º deste artigo, os órgãos setoriais de planejamento e orçamento encaminharão à Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, relatórios sobre os principais efeitos da limitação de empenho e movimentação financeira sobre a programação inicial do órgão.

....."

Razões do voto

"O dispositivo exclui os órgãos centrais do Poder Executivo da análise dos relatórios setoriais, uma vez que pressupõe o envio diretamente ao Poder Legislativo pelos referidos órgãos setoriais. Ao eliminar a presença coordenadora e harmonizadora dos entendimentos e prioridades estabelecidos pelos órgãos centrais dos sistemas de planejamento e de orçamento do crivo das informações fornecidas ao Poder Legislativo, estar-se-ia retirando do Presidente da República a prerrogativa constitucional de exercer o comando sobre os órgãos e entidades da administração pública federal, motivo pelo qual se propõe oposição de voto a esse dispositivo, que é contrário ao 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 § 9º do art. 70 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.

Com relação à redação do parágrafo em questão, ao se impor aos "órgãos setoriais de planejamento e orçamento que 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



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD

modo que não haja impropriedades ou erros nos relatórios, recomendando que os órgãos setoriais os retifiquem, se necessário, 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.

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.

Brasília, 19 de agosto de 2003.

Eugenio Greggiannin⁹

Diretor da Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira/CD

Fabio Gondim

Consultor-geral de Orçamentos,
Fiscalização e Controle/SF

⁹ Participaram da elaboração desta Nota Técnica os Consultores Claudio Tanno, Edson Tubaki, José Fernando Cosentino, Maria Emilia Pureza, Romiro Ribeiro e Sidney Bittencourt, da Câmara dos Deputados, e Ana Claudia Borges, Antônio Bezerra, Carlos Murilo, Luiz Fernando Perezino, Luiz Gonçalves, Joaquim Ornelas e José Rui Rosa, do Senado Federal.