



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Nota Técnica Conjunta
nº 04/2010

**SUBSÍDIOS À APRECIAÇÃO DOS VETOS PRESIDENCIAIS AO PROJETO DE LEI
DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2011 – PLDO 2011**

(Convertido na Lei nº 12.309, de 09/08/2010)

Brasília, 17 de agosto de 2010



I INTRODUÇÃO

O Senhor Presidente da República decidiu vetar 30 dispositivos do texto e 603 ações constantes do Anexo VII – Anexo de Prioridades e Metas do PLDO 2011. O voto é um instrumento democrático, colocado à disposição do Chefe do Poder Executivo para que ele manifeste discordância com as proposições legislativas aprovadas que lhe pareçam inconstitucionais ou contrárias ao interesse público.

Esta Nota Técnica analisa os vetos do ponto de vista meramente técnico e procura expor os fundamentos e as finalidades da aprovação dos dispositivos vetados. Referidos vetos foram publicados no Diário Oficial da União, do dia 10 do corrente, juntamente com a parte legislativa transformada em Lei. Foram objeto da Mensagem presidencial nº 471, do dia 9 último.

As considerações apresentadas são de inteira responsabilidade das Consultorias de Orçamentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Assim sendo, não transmitem necessariamente o pensamento da CMO, ou de qualquer parlamentar membro, ou não, daquele Colegiado, como não comunicam a opinião isolada ou coletiva de qualquer liderança, bancada, partido, colegiado ou corrente política do Congresso Nacional. O propósito está focado na necessidade e oportunidade de oferecer subsídios técnicos à futura apreciação dos vetos.

II ANÁLISE DA MATÉRIA

A análise de cada dispositivo vetado, com breve síntese do tema a que se refere, será subdividida em três partes: 1) texto do dispositivo vetado; 2) as razões do voto; e 3) a análise das Consultorias da Câmara e do Senado. As análises seguem a ordem em que os dispositivos aparecem no projeto enviado à sanção.

1. Dispositivo vetado: § 2º do art. 4º (aumento dos investimentos em percentual superior ao das despesas correntes)

§ 2º Em observância à diretriz contida no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 11.653, de 2008, que dispõe sobre o plano plurianual 2008-2011, a gestão fiscal deverá ser conduzida de forma a que o crescimento percentual dos investimentos públicos, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, seja superior ao das despesas correntes primárias discricionárias.”

• Razões do voto

“O atual Governo reconhece a relevância do crescimento dos investimentos públicos no País, motivo pelo qual vem buscando promovê-lo, inclusive por intermédio do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. No entanto a melhor alocação dos recursos públicos, com vistas ao atingimento dos objetivos de redução das desigualdades sociais e crescimento econômico, merece avaliação cuja complexidade não pode se reduzir à comparação entre os níveis de gastos correntes e de investimentos. Nesse contexto, a determinação imposta pelo dispositivo em análise



simplesmente contribuirá para ampliar a rigidez a que já se encontra submetida a utilização dos recursos constantes do orçamento da União, com prejuízos ao processo alocativo e risco à continuidade das políticas sociais em andamento.”

• Análise das Consultorias

O art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 11.653, de 2008, que dispõe sobre o plano plurianual 2008-2011, assim dispõe:

“Art. 3º Os programas e ações do Plano serão observados nas leis de diretrizes orçamentárias, nas leis orçamentárias anuais e nas leis que as modifiquem.

§ 1º A gestão fiscal e orçamentária e a legislação correlata deverão levar em conta as seguintes diretrizes da política fiscal:

I - elevação dos investimentos públicos aliada à contenção do crescimento das despesas correntes primárias até o final do período do Plano;”

O Plano Plurianual 2008-2011, como se depreende, é taxativo quanto à necessidade de elevação dos investimentos públicos e de contenção das despesas correntes primárias. A Constituição Federal, ao estabelecer o sistema de planejamento e orçamento que deve orientar a administração pública, atribui um papel suprapoderoso ao plano plurianual em relação à lei de diretrizes orçamentárias e à lei orçamentária anual.

Assim, o § 2º vetado pretendia apenas reforçar a regra que já consta do Plano Plurianual: o aumento da alocação dos recursos públicos em investimentos em detrimento das despesas correntes.

O Brasil é um país com baixa taxa de investimento público e privado. A necessidade e o mérito dos investimentos em relação aos gastos correntes são amplamente reconhecidos pelos analistas em geral e pela própria área econômica do Governo. Por isso se transformou em norma escrita no Plano Plurianual. Contrapor o aumento dos investimentos públicos às políticas sociais é um equívoco, uma vez que é preciso levar em conta o efeito indutor na cadeia produtiva e no aumento do emprego.

Não basta ao Governo reconhecer a relevância do crescimento dos investimentos públicos no País, inclusive por intermédio do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. É preciso observar de forma mais concreta a determinação do PPA. O dispositivo vetado da LDO era, inclusive, mais flexível que o próprio Plano, na medida em que fazia menção apenas às despesas correntes discricionárias, ou seja, não considerava as despesas correntes obrigatórias.

Não se pode concordar com o argumento de que o dispositivo ampliava a rigidez a que já se encontra submetida a utilização dos recursos da União. Tal rigidez provém justamente da ampliação das despesas correntes de caráter continuado, que perpetuam obrigações e exaurem o orçamento público. Foram justamente as despesas correntes e não os investimentos que consumiram a maior fatia do aumento das receitas arrecadadas pela União nos últimos anos.



2. Dispositivo vetado: § 3º do art. 4º (priorização das ZPE)

§ 3º Consideram-se prioritárias, ainda, as ações relativas ao apoio à infraestrutura das áreas externas de Zonas de Processamento de Exportação – ZPE, envolvendo a instalação de vias de transporte para acesso, fornecimento de água e luz, provimento de saneamento básico e de rede de fibras ópticas.”

• Razões do voto

“A Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007, autoriza o Poder Executivo a criar Zonas de Processamento de Exportação - ZPEs à vista de proposta de Estados e Municípios, em conjunto ou isoladamente. A infraestrutura das áreas externas das ZPEs é de competência dos proponentes, sendo a comprovação de disponibilidade financeira, de infraestrutura e de serviços requisito para a aprovação do projeto e, consequentemente, à sua criação.”

• Análise das Consultorias

O art. 2º da Lei nº 11.508, de 2007, determina que a criação de ZPE's será feita por decreto que delimitará sua área, à vista de proposta dos Estados ou Municípios, em conjunto ou isoladamente. Além disso, o § 1º desse artigo estabelece que a proposta deverá satisfazer os seguintes requisitos:

“§ 1º...

I - indicação de localização adequada no que diz respeito a acesso a portos e aeroportos internacionais;

II - comprovação da disponibilidade da área destinada a sediar a ZPE;

III - comprovação de disponibilidade financeira, considerando inclusive a possibilidade de aportes de recursos da iniciativa privada;

IV - comprovação de disponibilidade mínima de infra-estrutura e de serviços capazes de absorver os efeitos de sua implantação;

V - indicação da forma de administração da ZPE; e

VI - atendimento de outras condições que forem estabelecidas em regulamento.”

Observa-se que (i) o texto vetado não estabelecia que o Governo Federal seria o único ente responsável financeiramente pelos investimentos, mas, sim, que os apoiaria, e que (ii) em nenhum dispositivo da lei está dito que a responsabilidade total pela infraestrutura externa de acesso às ZPEs deve ser de seus proponentes. Os proponentes devem, porém, demonstrar a disponibilidade mínima de infra-estrutura, o que não impede que a União contribua para melhorá-la após a implantação da ZPE.

Desse modo, não há impedimento para que o Governo Federal considere como prioritários os investimentos em ações de apoio às áreas de acesso externas às ZPE's e atue em parceria com os seus proponentes. Ao contrário, a União deveria dar concretude ao notório interesse que tem em aumentar o volume de exportação do País. Essa parceria se justifica, ainda, pelo fato de que as ZPE's, instrumento fundamental para a alavancagem do desenvolvimento, serão instaladas principalmente em regiões menos favorecidas economicamente.

3. Dispositivos vetados: inciso III do § 1º e §§ 2º ao 5º do art. 13 (expansão das despesas obrigatórias continuadas e reserva para esse fim)

§ 1º...

[...]

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

“§ 2º O Projeto de Lei Orçamentária de 2011 e a respectiva Lei destinarão recursos, no montante mínimo de 0,1% (um décimo por cento) da receita corrente líquida, à constituição de reserva para atender a expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado ou renúncias de receita, considerada como despesa primária para efeito da apuração do resultado fiscal.

§ 3º A reserva constituída nos termos do § 2º deste artigo será considerada como compensação, durante o exercício financeiro de 2011, pelo órgão colegiado legislativo permanente com a atribuição de examinar a adequação orçamentária e financeira das proposições em tramitação no Congresso Nacional.

§ 4º A apropriação da reserva constituída nos termos do § 2º deste artigo observará critérios previamente fixados pelo órgão mencionado no § 3º deste artigo, que comunicará ao Poder Executivo as proposições que vierem a ser consideradas adequadas, para fins de abertura do crédito adicional correspondente, se necessário.

§ 5º Somente serão compensadas, nos termos do § 3º deste artigo, as proposições compatíveis com as normas financeiras, em especial o Plano Plurianual e esta Lei.”

• **Razões do voto**

“O objetivo dos dispositivos seria possibilitar ao órgão colegiado legislativo permanente utilizar essa reserva para garantir a adequação das propostas de expansão para as despesas obrigatórias de caráter continuado ou renúncias de receita em termos de equilíbrio fiscal. Ocorre que esta previsão na Lei Orçamentária não é suficiente para atender plenamente os dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, que exigem, também, a compatibilidade com o Plano Plurianual e com a LDO, itens não abarcados pelo texto do Projeto de Lei.

Ademais, pela redação dada ao § 4º do art. 13, essa reserva só poderia ser utilizada por indicação do Poder Legislativo, caracterizando uma diferenciação no tratamento entre os Poderes.”



- **Análise das Consultorias**

Contrariamente ao que se afirma nas razões do voto presidencial, a compatibilidade com o PPA e LDO estava expressamente prevista no § 5º do dispositivo vetado, excluindo a possibilidade de compensação de proposições que sejam incompatíveis com tais normas financeiras.

O voto impede uma maior participação do Poder Legislativo na formulação de políticas públicas de longo prazo que tenham impacto orçamentário-financeiro significativo.

As exigências de compensação específica, previstas nos art. 14, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF representam para o Poder Legislativo a quase impossibilidade de editar leis que aumentem despesas obrigatórias ou que impliquem renúncia de receita, vez que não dispõe de meios para indicar fontes compensatórias próprias. Em vista dessa dificuldade, foi proposta a criação de reserva que viesse a viabilizar, ainda que de forma tímida, a atuação legislativa, sem comprometer o necessário regime da responsabilidade fiscal.

As medidas de compensação estabelecidas pela LRF devem constar do mesmo ato que cria ou aumenta a despesa. Para essa finalidade, o Governo geralmente indica como fonte, o crescimento da arrecadação ou a margem de expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado, abstendo-se da indicação de medidas concretas e específicas, a exemplo da edição da legislação que reduza a despesa obrigatória permanente.

A afirmação de que a reserva somente poderia ser realizada por indicação do Poder Legislativo, que se constituiria em diferenciação entre os demais Poderes, também não se sustenta. A alocação dos recursos que compõem a reserva não implica discriminação de proposições em face de sua origem, pois inexiste qualquer preceito nos dispositivos vetados que permitam tal interpretação. O diploma restringe-se a indicar a competência de órgão legislativo para apropriar os recursos durante o processo legislativo ordinário, o que seria efetuado com a observância de critérios previamente fixados.

Assim, a formação de reserva para fins de compensação de proposições que afetem o equilíbrio fiscal, já na lei orçamentária anual, permitiria compatibilizar a necessidade desse equilíbrio com nossa cultura político-legislativa, adequando e compatibilizando proposições originárias de todos os Poderes e não só do Legislativo.

4. Dispositivo vetado: alínea “q” do inciso I do § 1º do art. 17 (demonstrativo bimestral das dívidas refinanciadas)

“q) demonstrativo bimestral das dívidas refinanciadas com base na Lei nº 9.496, de 1997, e na Medida Provisória nº 2.192, de 2001, contendo o saldo devedor anterior e atual, atualização monetária, ajustes e incorporações, amortizações e juros pagos, com valores acumulados nos últimos doze meses;”



- **Razões do voto**

“A informação que se pretende divulgar com o dispositivo já consta do Relatório de Gestão, publicado anualmente, com os dados de todos os haveres financeiros contratuais da União junto aos Estados e Municípios relativos a saldos devedores, anteriores e atuais, incorporações e baixas, principal e juros recebidos, com valores acumulados nos últimos doze meses.”

- **Análise das Consultorias**

A proposição incluída pelo Congresso visava dar maior transparência às informações sobre as dívidas estaduais e municipais que foram refinanciadas pelo Governo Federal. Foi proposta a divulgação na internet, bimestralmente, do montante das dívidas e do total dos pagamentos realizados.

O veto foi justificado pela existência de Relatório de Gestão, apresentado junto com a Tomada de Contas Anual, no qual as informações já estariam disponíveis. Nesse Relatório, contudo, a informação restringe-se a uma única linha com o saldo total do refinanciamento e dos pagamentos no exercício anterior sem maiores detalhamentos. Além de incompletos, os dados demoram para ser divulgados. Em meados de agosto de 2010, por exemplo, só estavam disponíveis informações do ano de 2008, o que dificulta sobremaneira qualquer atuação do Poder Legislativo nas áreas de controle e fiscalização quanto à despesa pública envolvida.

5. Dispositivo vetado: inciso V do § 2º do art. 18 (despesas com a Escola Nacional de Magistrados)

- **Dispositivo vetado**

“V – decorrentes da estruturação da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, nos termos do art. 105, parágrafo único, inciso I, da Constituição.”

- **Razões do voto**

“Para comportar as despesas com a estruturação da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, foi criada a atividade 20G2 - Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, que constará das programações orçamentárias do Superior Tribunal de Justiça e da Justiça do Trabalho no exercício de 2011, disponibilizada no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP para captação das suas respectivas propostas orçamentárias.

Assim, a manutenção do dispositivo em questão poderá levar ao entendimento de que haveria a necessidade de ampliar os valores definidos e divulgados no início do mês de julho findo, conforme prevê o § 4º do art. 18 do Projeto de Lei, o que representaria duplicidade de recursos para a mesma finalidade.”



- **Análise das Consultorias**

O dispositivo vetado pretendia assegurar, nos limites de gastos do Poder Judiciário, dotações para a estruturação da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, que visa cumprir dispositivo constitucional (arts. 105, parágrafo único, e 111-A, § 2º).

Com o veto ao dispositivo, as despesas com a estruturação irão concorrer com as demais despesas correntes e de investimento dos órgãos envolvidos, o que o dispositivo vetado procurava evitar. Em nenhum ponto, portanto, havia regra prevendo a duplicidade de recursos orçamentários para essa finalidade.

6. Dispositivo vetado: inciso XIV do caput do art. 20 (vedação de pagamento de despesa médica de agente público sem participação do beneficiário)

“XIV - pagamento de despesas relacionadas à assistência médica ou odontológica de agente público federal, dependentes e pensionistas sem a devida participação do beneficiário.”

- **Razões do voto**

“A Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, prevê que o servidor será submetido a exames médicos periódicos, cujas despesas serão custeadas pela União. O dispositivo inviabiliza a aplicação da norma ao impossibilitar que a Administração aplique recursos com essa finalidade, impondo ao servidor o ônus de cobrir com os custos de medida cuja obrigação é da União.”

- **Análise das Consultorias**

O dispositivo vetado impedia que a União arcasse com a totalidade das despesas afetas à assistência à saúde de seus agentes públicos. Ou seja, a regra estabelecia a necessidade de que o próprio agente custeasse parte do gasto.

A Lei nº 8.112, de 1990, ao tratar da assistência à saúde do servidor (art. 230), **não estabelece** que a despesa integral da assistência deva ficar a cargo da União. O dispositivo diz apenas que a assistência à saúde do servidor e de sua família será prestada pelo Sistema Único de Saúde – SUS, diretamente pelo órgão ou entidade a que estiver vinculado o servidor, ou mediante convênio ou contrato, ou ainda na forma de auxílio, via resarcimento parcial do valor despendido com planos ou seguros privados, na forma estabelecida em regulamento.

Obviamente, o atendimento realizado pelo SUS, por determinação constitucional, deve ser igualitário e integralmente financiado pelo orçamento da seguridade social. Nesse caso específico não se cogita da participação do beneficiado no pagamento das citadas despesas, pois esse atendimento deve ser garantido a toda a população.



No caso dos agentes públicos federais, é razoável que haja previsão de alguma espécie de subsídio para atendimento à saúde pela União. Porém, a Lei nº 8.112, de 1990, não prevê a gratuidade integral da assistência, não se justificando o voto.

7. Dispositivo vetado: art. 25 (reajuste do auxílio-alimentação, refeição e assistência pré-escolar)

"Art. 25. Fica vedado o reajuste em percentual acima da variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA do IBGE, no exercício de 2011, dos benefícios auxílio-alimentação ou refeição e assistência pré-escolar, quando o valor unitário vigente do benefício pago pelo órgão ou entidade no âmbito dos Poderes e do MPU for superior ao valor médio da União, para cada um dos referidos benefícios, praticado no mês de março de 2010.

§ 1º Para fins de apuração dos valores médios a que se refere o caput deste artigo, os órgãos dos Poderes e do MPU encaminharão à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, quando do envio das informações de que trata o inciso XIII do Anexo II desta Lei, cópia dos atos legais relativos aos valores per capita praticados em seu âmbito no mês de março de 2010, os quais servirão de base para a edição de Portaria, pela referida Secretaria, que divulgará os valores médios referidos no caput deste artigo.

§ 2º O projeto e a lei orçamentária incluirão recursos necessários ao aumento real do valor do auxílio-alimentação ou refeição dos servidores do Poder Executivo."

• Razões dos vetos

"A proposta constante do projeto enviado pelo Poder Executivo tinha como escopo inibir a concessão de qualquer reajuste sobre os benefícios auxílio-alimentação, assistência pré-escolar e assistência médica e odontológica a servidores, empregados e seus dependentes para aqueles órgãos cujos valores per capita estivessem acima da média nacional. A alteração introduzida desvirtua a intenção original de estabelecer um maior equilíbrio entre órgãos e Poderes para a concessão e pagamento desses benefícios ao possibilitar reajustes, agravando as distorções existentes.

Ademais, a alteração efetuada no texto proposto retirou do referido controle a assistência médica e odontológica a servidores, levando ao entendimento de que essas despesas estariam fora da restrição pretendida."

• Análise das Consultorias

O Projeto da LDO 2011 impedia o reajuste dos benefícios auxílio-alimentação, assistência pré-escolar e assistência médica e odontológica a servidores, empregados e seus dependentes dos órgãos cujos valores per capita estivessem acima da média da União.



A redação aprovada pelo Congresso levou em consideração que diversos benefícios se encontram abaixo da média por causa da falta de reajuste ou de reajuste em índices inferiores à realidade dos preços e visou atenuar o impacto, sobre os servidores, do congelamento abrupto dos valores dos citados benefícios.

Quanto às despesas com assistência médica e odontológica, cujos gastos são ajustados em regra por meio de contratos e/ou convênios, conforme regula o art. 230 da Lei nº 8.112, de 1990, não se mostrou adequado estabelecer limitações por meio de médias unitárias. Por tal motivo, tais despesas não foram mantidas na redação final do projeto aprovado.

8. Dispositivo vetado: art. 33 (transferências a título de subvenção econômica)

“Art. 33. A transferência de recursos a título de subvenções econômicas, nos termos do que dispõem os arts. 18 e 19 da Lei nº 4.320, de 1964, e arts. 26 a 28 da Lei Complementar nº 101, de 2000, atenderá exclusivamente despesas correntes destinadas a:

I - equalização de encargos financeiros ou de preços a produtores e vendedores de determinados gêneros alimentícios ou materiais;

II - pagamento de bonificações a produtores e vendedores de determinados gêneros alimentícios ou materiais; e

III - ajuda financeira a entidades privadas com fins lucrativos.

§ 1º Será mencionada na respectiva categoria de programação a lei específica que autorizou o benefício.

§ 2º Em atendimento ao disposto no art. 19 da Lei nº 4.320, de 1964, a destinação de recursos de que trata este artigo somente poderá ocorrer por meio de subvenções econômicas, sendo vedada a transferência a título de contribuições ou auxílios para despesas de capital.

§ 3º A transferência a título de subvenção econômica será classificada em elementos de despesa específicos e na modalidade de aplicação a que se refere o art. 7º, § 8º, inciso IV, desta Lei.”

- Razões do veto**

“O artigo insere comando que vincula a concessão de subvenções econômicas exclusivamente às situações relacionadas nos incisos I a III do caput, o que poderá causar a descontinuidade de políticas públicas como, por exemplo, a concessão de subvenção econômica ao preço da energia elétrica produzida por Itaipu.”

- Análise das Consultorias**

O dispositivo aprovado pelo Congresso Nacional apenas reforça a redação já prevista para transferências realizadas a título de subvenções econômicas na Lei nº 4.320, de 1964. Referida Lei, que dispõe sobre Normas Gerais de Direito



Financeiro, prevê que “a cobertura dos déficits de manutenção das empresas públicas, de natureza autárquica ou não, far-se-á mediante subvenções econômicas expressamente incluídas nas despesas correntes do orçamento da União, do Estado, do Município ou do Distrito Federal” (art. 18).

Considera, ainda, como subvenção econômica as dotações destinadas a cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou outros materiais e o pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais.

Finalmente, no art. 19 da Lei nº 4.320, vedava-se à lei de orçamento consignar ajuda financeira, a qualquer título, a empresa de fins lucrativos, salvo quando se tratar de subvenções cuja concessão tenha sido expressamente autorizada em lei especial.

Portanto, com base nessa Lei, existem apenas três hipóteses de subvenção econômica, as quais constavam da redação original do Executivo e foram aprovadas pelo Congresso Nacional. Não há como considerar que o projeto enviado à sanção pudesse “causar a descontinuidade de políticas públicas”. E mesmo o voto ao dispositivo em comento **não autoriza** a realização de subvenção econômica fora das hipóteses estritamente previstas na Lei nº 4.320, de 1964.

9. Dispositivo vetado: alínea “a” do inciso VII do art. 37 (cópia da DIPJ)

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

- **Razões do voto**

“A exigência prevista no dispositivo contraria as medidas adotadas para desburocratizar e tornar mais transparentes as parcerias entre o poder público e a sociedade civil organizada. A exigência também inviabiliza a atuação de novas organizações que ainda não tenham realizado atividades que resultem na apresentação da Declaração de Informações Econômico-Fiscais da Pessoa Jurídica – DIPJ à Receita Federal do Brasil.”

- **Análise das Consultorias**

Desburocratizar não implica deixar de exigir, por parte das entidades que irão se beneficiar com recursos públicos, a demonstração de efetivo e regular funcionamento. Afinal, não há que se cogitar da realização de despesas públicas com entidades informais, ou sem existência legal. Justamente por isso, as exigências da LDO sempre se relacionaram à demonstração de que as entidades se encontram em funcionamento e têm condições de desempenhar determinados serviços públicos. Até porque o poder público não pode fomentar a informalidade, ele próprio regido pelo princípio da legalidade.

Nesse sentido, a Declaração de Informações Econômico-Fiscais da Pessoa Jurídica, instituída pela Instrução Normativa SRF nº 127, de 1998, da Receita



Federal do Brasil, como obrigação acessória a ser cumprida anualmente pelas pessoas jurídicas, mostrou-se adequada para demonstrar o funcionamento regular da entidade. Tal documento deve conter, no mínimo, informações afetas: (i) a impostos e contribuições devidos pela pessoa jurídica e (ii) ao encerramento de atividades, fusão, cisão ou incorporação. Portanto, mostra-se perfeitamente adequado para demonstrar a operacionalidade da entidade durante os períodos exigidos pela LDO e foi previsto como alternativa à antiga declaração de funcionamento regular da entidade beneficiária, emitida por 3 (três) autoridades locais, que foi mantida.

Quanto à afirmação de que “a exigência também inviabiliza a atuação de novas organizações que ainda não tenham realizado atividades”, o inciso VII do art. 37 da LDO não tem a intenção de promover, ou estimular, a proliferação de entidades e muito menos de viabilizar a distribuição de recursos públicos ao setor privado. Tem por finalidade disciplinar essas transferências no interesse público.

Assim, a opção por realizar a despesa diretamente ou por meio de transferência deve levar em consideração os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37 da Constituição). Em se tratando de transferência ao setor privado, os requisitos devem ser ainda maiores, pois o esforço fiscal da população não é realizado para manter estruturas particulares, mesmo que no desenvolvimento de serviços de utilidade pública. E o fato de a entidade não estar em operação (ou não haver realizado atividades) é indício forte de que não deve receber recursos públicos, até que demonstre condições mínimas de atuação. A intenção da LDO é promover o melhor serviço público com o menor gasto possível.

10. Dispositivo vetado: § 4º do art. 55 (alteração do identificador de RP após emissão do empenho)

§ 4º A modificação do identificador de resultado primário autorizada no inciso III do caput deste artigo não poderá ocorrer após a emissão da nota de empenho.”

- Razões do voto**

“O § 4º do art. 55, ao vedar a modificação do identificador de resultado primário após a emissão de nota de empenho, impede o posterior ajuste de classificações, eventualmente necessários em função de atos legais supervenientes. Especificamente quanto aos empreendimentos contemplados no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, a vedação também suprime a possibilidade de inclusão de novas iniciativas no Programa.”

- Análise das Consultorias**

As alterações dos identificadores de resultado primário têm implicações relevantes sobre a execução do conjunto das ações governamentais e sobre as finanças públicas. Por exemplo, se determinada despesa é classificada como primária obrigatória, está protegida do contingenciamento. Nessa linha, se o montante das programações obrigatórias de um dos Poderes aumentar em relação ao total de suas despesas discricionárias e se houver necessidade de contingenciamento, os demais



Poderes, em compensação, terão que reduzir suas despesas discricionárias para que se cumpra a meta de resultado primário prevista para a União.

As ações integrantes do PAC também não estão sujeitas ao contingenciamento. Isso porque, embora a execução dessas despesas afete o resultado primário, a LDO prevê a redução da meta fiscal em até R\$ 32 bilhões (art. 3º), para acomodar os gastos desse programa. Como resultado, os dispêndios no âmbito do PAC, que vêm subindo vertiginosamente a cada ano, impõem maiores sacrifícios aos órgãos que executam despesas desse programa.

Seria legítimo que o Congresso Nacional, ciente da necessidade da realização de esforço fiscal da ordem de R\$ 125 bilhões em 2011, concordasse com a redução da meta somente diante de um rol dos investimentos que lhe fosse submetido previamente. Contudo, com a redação aprovada, o Poder Legislativo permitiu ainda grande flexibilidade na troca dos identificadores de resultado primário, ao exigir tão-só que as alterações fossem efetivadas antes de se iniciar a execução da despesa, de modo a estimular o planejamento público e a favorecer a transparência na execução dos investimentos prioritários.

Mesmo assim, o Poder Executivo preferiu o veto, deixando transparecer que as alterações dos identificadores de resultado primário após o empenho da despesa têm a ver muito mais com ajustes por conveniência.

11. Dispositivo vetado: Inciso II do § 1º do art. 81 (demonstrativo da quantidade de cargos, funções e empregos e respectiva norma)

“II - quantificações para o provimento de cargos, funções e empregos, especificando, no caso do primeiro provimento, o projeto de lei, a medida provisória ou a lei correspondente;”

• Razões do veto

“Não há como identificar o primeiro provimento sem identificar os cargos que serão providos, haja vista que essa identificação depende do código da vaga, que permitirá conhecer o histórico de sua ocupação. Os cargos criados e ainda não providos só recebem código quando os órgãos e unidades fazem o primeiro provimento. Nessa situação, haveria a necessidade de se conhecer e analisar antecipadamente o histórico de cada cargo, o que não é procedente, pois os quantitativos físicos, para fins de elaboração do Anexo discriminativo específico da Lei Orçamentária, são apurados globalmente em função da tipicidade dos cargos.

Outro fator que impede o pleno cumprimento do dispositivo, refere-se às limitações dos sistemas informatizados de gestão de pessoas, que não estão aptos à pronta geração dessas informações. Por outro lado, os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, quando da nomeação de novos servidores, indicam nos respectivos atos de nomeação o código da vaga que será ocupada e seu antigo ocupante. De certa forma, o dispositivo em questão intende criar uma obrigação que já existe nas rotinas administrativas de provimentos de cargos.”

- **Análise das Consultorias**

O dispositivo vetado já consta da LDO 2010, nos mesmos termos de seu art. 81, § 1º, II, tendo sido observado pelo Poder Judiciário e Ministério Público da União.

O Poder Executivo reconhece expressamente em suas razões que o motivo justificador do veto foram “limitações dos sistemas informatizados de gestão de pessoas, que não estão aptos à pronta geração dessas informações.” No entanto, não fez qualquer consideração acerca do aprimoramento desses sistemas.

Os gastos com pessoal, ao lado dos benefícios previdenciários, constituem reconhecidamente os mais perenes e irredutíveis. O aumento de tais gastos sempre foi motivo de permanente preocupação da sociedade, que os estipendia, justificando plenamente o dispositivo legal, ora suprimido por deficiências administrativas.

12. Dispositivo vetado: § 6º do Art. 91 (estimativa do impacto orçamentário-financeiro da renúncia de receita)

“§ 6º Os projetos de lei e medidas provisórias que, direta ou indiretamente, acarretem renúncia de receita tributária, financeira, patrimonial ou de transferências de Estado, do Distrito Federal ou de Município deverão ser acompanhados da estimativa do impacto orçamentário-financeiro na arrecadação desses entes.”

- **Razões do voto**

“A interdependência das ações econômicas promovidas pelos diversos entes federativos e a complexidade das variáveis envolvidas impedem a operacionalização do disposto no parágrafo.”

- **Análise das Consultorias**

Os argumentos utilizados para o voto à LDO 2011 em muito se assemelham àqueles expostos nas LDOs anteriores. Desde 2008 vem o Congresso Nacional procurando sensibilizar o Poder Executivo da necessidade de o regime da responsabilidade fiscal não isolar-se em cada ente da Federação, mas perpassar a todos, no interesse da sociedade brasileira.

De longa data vêm sendo vetados os dispositivos que exigem tratamento equânime às renúncias de receitas heterônomas e geração de despesas obrigatórias heterônomas. O argumento é embasado na “dificuldade de operacionalização”, em razão da “interdependência das ações econômicas entre os entes federativos”.

No passado, os motivos do voto eram mais explícitos, argüindo-se que a aplicação dos dispositivos poderia inibir a atuação do Governo Federal e também “gerar pleitos de compensação por supostas perdas por partes de governos subnacionais que alegassem prejuízos, ainda que inexistentes, em decorrência das medidas implementadas pelo Governo Federal.”



A LRF teve, indubitavelmente, importante papel no disciplinamento das finanças dos entes subnacionais. De observância obrigatória para Estados e Municípios, estabeleceu a transparência nas contas públicas e impôs limites para gastos com pessoal e endividamento, entre outras.

Todavia, o mesmo não se pode afirmar quanto à proteção das finanças dos entes subnacionais contra as renúncias e obrigações geradas pelo ente maior, a União. E, no vácuo da LRF, o veto expressa a rejeição à efetivação de instrumentos legislativos que controlem e tragam mais transparência às medidas que tenham impacto nas finanças dos entes menores. Tal proceder não se coaduna com o regime da responsabilidade fiscal ainda vigente.

13. Dispositivo vetado: § 7º do art. 91 (indispensabilidade da estimativa e da compensação orçamentário-financeira)

“§ 7º Para os efeitos deste Capítulo, a redução da receita ou o aumento da despesa será considerada em termos nominais, sendo que a simples presunção de compensação por fatos ou efeitos econômicos ou financeiros decorrentes da proposição legislativa não dispensa a estimativa e a compensação orçamentário-financeira.”

- Razões do voto**

“O dispositivo exclui a possibilidade de instituição de medidas para o aperfeiçoamento da legislação tributária que acarretem a redução de receitas ou de ampliação da ação do Estado com base no crescimento da arrecadação decorrente de efeitos econômicos. A exigência implica, ainda, em submeter a gestão das receitas e despesas públicas a procedimento de restrição fiscal desnecessário, ao tempo em que acarreta prejuízos ao adequado financiamento do Estado.”

- Análise das Consultorias**

O art. 14, II, da LRF é claro ao identificar as fontes de compensação para renúncias de receitas, aí não incluindo hipotéticos efeitos econômicos favoráveis, de difícil mensuração e sempre passíveis de interpretações dúbias.

A especificidade da compensação exigida pelo art. 14 da LRF fica mais óbvia com a leitura de seu § 2º, que institui cláusula suspensiva para a eficácia da proposição, enquanto não implementadas as medidas fixadas pelo inciso II acima citado, nos seguintes termos:

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

Nesse mesmo sentido, o art. 17 da LRF é claro ao identificar as formas de compensação aceitas em proposições que criem ou aumentem despesas obrigatórias continuadas.



14. Dispositivo vetado: § 11 do art. 91 (demonstrativo das proposições que aumentem gastos previdenciários)

“§ 11. As proposições que aumentem gastos da seguridade social, nos termos do art. 195, § 5º, da Constituição, consideradas no projeto e na lei orçamentária, serão demonstradas em anexo específico.”

- Razões do veto

“A redação do § 11 em análise não deixa claro se o anexo específico, nele mencionado, deve constar do Projeto e da Lei Orçamentária de 2011 ou das proposições que aumentem gastos da seguridade social que tenham sido consideradas nos referidos Projeto e Lei.

No caso de entendimento de que o dispositivo se refere à Lei Orçamentária, a técnica impõe que a demonstração deve ser objeto de informação complementar ao Projeto dessa Lei e não de anexo específico da própria Lei.”

- Análise das Consultorias

Segundo o art. 195, § 5º, da Constituição Federal, nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total. O parágrafo vetado buscava dar efetividade ao dispositivo constitucional, impondo que fossem demonstrados os aumentos de gastos da seguridade social decorrentes de proposições em tramitação no Congresso Nacional, que tenham sido consideradas no projeto e na lei orçamentária, bem como as respectivas fontes de custeio.

A redação do dispositivo não deixava dúvida quanto à necessidade de os efeitos das proposições sobre os aumentos serem demonstrados em anexo específico, tanto do projeto, quanto do próprio orçamento correspondente.

15. Dispositivo vetado: § 3º do art. 92 (obediência à LRF na concessão de renúncia de receita)

“§ 3º No caso de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, observar-se-á o disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000.”

- Razões do veto

“O dispositivo nada acrescenta em relação ao comando existente na Lei Complementar nº 101, de 2000, resultando completamente inócuo.”

- Análise das Consultorias

O dispositivo já existe nas LDOs desde 2001, a exemplo do **caput** do art. 66 da LDO 2001 ou do art. 91 da LDO 2010. Importante observar que já antes da LRF,



as LDOs exigiam a estimativa e compensação das renúncias de receitas, a exemplo do previsto no art. 68 da LDO 2000.

Ocorre que o art. 92 da LDO 2011, ao contrário de seus anteriores, não só trata de projetos de lei que resultem em renúncia de receitas, mas alcança todas as proposições que tratem de matéria tributária, em especial as que instituem ou aumentem tributos. Assim, a menção ao art. 14 da LRF não é abundante por determinar que, no caso de renúncias de receitas, devam os projetos de lei ou medidas provisórias apresentar não só a estimativa do impacto orçamentário, mas também sua compensação, com a finalidade de manutenção do equilíbrio fiscal.

Assim sendo, não havendo qualquer inovação legislativa, mas tão só reafirmação do que dispõe a LRF, o dispositivo em apreço deveria ter sido preservado. De todo modo, o veto não permite a inobservância do art. 14 da LRF.

16. Dispositivos vetados: § 6º do art. 93 e inciso XXXIV do Anexo II (consideração e especificação do valor da renúncia de receita na LOA)

“§ 6º Na estimativa das receitas do Projeto de Lei Orçamentária de 2011, o Poder Executivo deverá considerar e especificar o valor da renúncia de receita decorrente de proposições legislativas de sua autoria em tramitação no Congresso Nacional.”

“XXXIV - demonstrativo de proposições de autoria do Poder Executivo em tramitação no Congresso Nacional até 31 de agosto de 2010 e que acarretem redução da receita ou aumento da despesa obrigatória previstas para 2011, indicando os respectivos montantes e se a proposta orçamentária já contempla as alterações ou se há necessidade de outras medidas compensatórias para adequação da proposta orçamentária;”

- Razões do veto**

“Os dispositivos impedem que sejam consideradas para a estimativa de receita constante do Projeto de Lei Orçamentária a efetiva probabilidade de aprovação de proposições legislativas instituidoras de renúncias de receitas, bem como os efeitos de eventuais alterações realizadas no âmbito do Poder legislativo.”

- Análise das Consultorias**

Os dispositivos em análise visavam tornar conhecido e explicitado o impacto orçamentário de proposições legislativas de autoria do Poder Executivo, geradoras de renúncia de receita, que tramitam juntamente com o projeto de lei orçamentária. Objetivavam demonstrar a compatibilidade orçamentária da legislação em tramitação no Congresso Nacional, de autoria do Executivo, que acarrete renúncia de receitas da União com a proposta orçamentária apresentada pelo mesmo Poder Executivo.



Não raro, esses projetos de lei ou medidas provisórias são encaminhados sem a devida mensuração de seus efeitos sobre a arrecadação, trazendo sérios inconvenientes não só para a adequada análise de seu teor, como para a própria identificação das disponibilidades de receitas efetivamente contidas na previsão orçamentária.

As disposições vetadas tinham, portanto, um cunho saneador, ao eliminar os inconvenientes ocasionados pelo encaminhamento do projeto de lei orçamentária sem que tenham sido computados os efeitos negativos sobre a receita estimada de proposições que o próprio Poder Executivo pretende ver aprovadas pelo Congresso Nacional. De outra forma, caberia ao Poder Legislativo a tarefa de promover reestimativas e medidas compensatórias, nem sempre consentâneas com o entendimento do Poder Executivo, comprometendo o bom andamento do processo orçamentário e dando margem a imposição de vetos que aprofundam a já reduzida margem de possibilidades para o emendamento parlamentar.

Como os dispositivos são necessários à demonstração da neutralidade fiscal dos denominados gastos tributários, despesas indiretas que hoje representam mais de R\$ 113,8 bilhões para a União em 2011, conforme estimativas do Executivo, Anexo III.5 – Quadro I – da LDO 2011, o voto compromete a qualidade da peça orçamentária, ao descumprir o princípio basilar do conservadorismo que deve reger a contabilização da receita e da despesa pública.

17. Dispositivo vetado: art. 128 (superávit primário como alternativa a operações de crédito)

“Art. 128. Respeitado o art. 8º, parágrafo único, da Lei nº 101, de 2000, o projeto de lei orçamentária anual e a respectiva lei poderão considerar recursos oriundos do superávit financeiro apurado do exercício de 2009 como fonte alternativa à realização de operações de crédito.”

- Razões do voto**

“O dispositivo visa possibilitar a utilização alternativa do superávit financeiro como fonte para financiamento de despesas, originalmente programadas com recursos de operações de crédito. Tal situação só ocorreria se o Projeto de Lei Orçamentária ou a própria Lei contivessem previsão de frustração em uma receita de operação de crédito, o que não é compatível com o atual arcabouço técnico e normativo da matéria.”

- Análise das Consultorias**

O dispositivo incluído pelo Congresso Nacional pretendeu introduzir uma prática mais adequada no âmbito das finanças públicas. De fato, se há recursos em caixa para realizar a despesa pública, não há razão para se recorrer a operações de crédito, de modo a aumentar a dívida bruta. Embora o uso de recursos existentes no caixa ou a emissão de títulos tenha inicialmente o mesmo efeito sobre a dívida líquida, deve-se lembrar que a taxa selic encontra-se em 10,75% ao ano, de modo que, em um



segundo momento, a dívida líquida será sempre maior caso se opte pela operação de crédito.

Na verdade, o dispositivo vetado poderia ser mais rigoroso, a ponto de vedar a realização de operação crédito nas situações em que houvesse saldos de exercícios anteriores que, respeitadas as vinculações legais, pudessem ser utilizados para a realização da despesa pública.

A julgar pelas razões do voto, a intenção do Congresso Nacional não foi bem compreendida, pois, nos termos das razões, considerou-se que a disposição aplicar-se-ia a uma situação em que houvesse previsão de frustração de receita de operação de crédito. É mais que isso. O dispositivo pretendeu estimular a prática de se utilizar os recursos existentes no caixa da União, ao invés de obtê-los por meio da emissão de títulos da dívida pública. Observe-se que a utilização de saldos de exercícios anteriores já é prática adotada na abertura de créditos adicionais, por se tratar de fonte de recursos expressamente prevista na Lei nº 4.320, de 1964, para essa finalidade.

É provável que a resistência em se utilizar os saldos de exercícios anteriores para atender ao crédito aberto pela lei orçamentária anual se ampare na falta de menção expressa na referida Lei. No entanto, uma interpretação menos literal conduzirá necessariamente ao entendimento de que o orçamento público, desde a proposta de abertura do crédito inicial, admite como fonte de recursos tanto as rendas efetivas, como são os tributos e as contribuições, quanto a alienação de ativos, a realização de direitos, o endividamento e os recursos financeiros acumulados ao longo dos exercícios financeiros.

18. Dispositivo vetado: art. 130 (projetos de apoio no âmbito do Ministério da Saúde)

“Art. 130. Para fins do que dispõe o art. 11 da Lei nº 12.101, de 2009, os projetos de apoio deverão atender aos seguintes requisitos:

I - especificação dos objetivos, do plano de trabalho e das metas a serem alcançadas, demonstrando a vinculação dessas metas ao desenvolvimento institucional do SUS;

II - no caso de projetos de capacitação de recursos humanos, adoção de gratuidade e destinação de, no mínimo, 60% do número de vagas para os profissionais que atuem no sistema público de saúde; e

III - no caso de projetos para a realização de atividades referidas nos incisos I, III e IV do art. 11 da Lei nº 12.101, de 2009, divulgação de seus resultados, por meio de publicação específica desenvolvida pela entidade beneficiária, a ser disponibilizada pelo Ministério da Saúde na internet.

§ 1º Os projetos de apoio previsto no caput deste artigo não contemplarão a realização de investimento.



§ 2º O Ministério da Saúde divulgará em seu sítio na internet o relatório de que trata o art. 11, § 6º, da Lei nº 12.101, de 2009.”

- **Razões do voto**

“O artigo estabelece regras relacionadas à renúncia fiscal, tema não previsto para ser tratado na LDO, conforme disposto no art. 165, § 2º, da Constituição Federal, sendo mais apropriada sua inserção na própria Lei nº 12.101, de 2009.

O disposto no inciso II, por sua vez, não estabelece percentuais para profissionais que atuem exclusivamente no SUS. Assim, a regra seria cumprida mesmo que as referidas 60% das vagas fossem destinadas a profissionais que dediquem mais horas de trabalho aos serviços de saúde privados que públicos, o que pode prejudicar os resultados no que concerne aos interesses do SUS.

Quanto ao disposto no inciso III, impõe-se ao Ministério da Saúde a publicação na internet do resultado dos projetos, mas não obriga às entidades o encaminhamento das informações necessárias, o que dificulta o acompanhamento e a fiscalização do cumprimento das condições para a certificação da entidade como beneficiante.”

- **Análise das Consultorias**

A Lei nº 12.101, de 2009, ao mesmo tempo em que dispõe sobre a certificação das entidades benéficas de assistência social, define as condições para a concessão de isenção de COFINS, CSLL e da contribuição previdenciária para as entidades privadas sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades benéficas nas áreas de assistência social, saúde ou educação. Em alguns aspectos dessa lei, é possível identificar brechas que permitem a entidades da área de saúde usufruir dos benefícios previstos na norma sem que tenha atendido o percentual mínimo de 60% de serviços prestados ao SUS.

De fato, o art. 11 da referida Lei prevê que a entidade de saúde de reconhecida excelência que não alcançar aquele percentual poderá, alternativamente, realizar projetos de apoio ao desenvolvimento institucional do SUS, celebrando ajuste com a União. Esses projetos de apoio podem assumir a forma de estudos de avaliação e incorporação de tecnologias, capacitação de recursos humanos, pesquisas de interesse público em saúde, ou desenvolvimento de técnicas e operação de gestão em serviços de saúde. Nem a lei, nem mesmo seu decreto regulamentador, estabelecem quaisquer critérios mínimos sobre o conteúdo, abrangência e finalidade dos projetos de apoio, deixando ao livre arbítrio da entidade beneficiada o formato de tais atividades e seu público alvo.

A fim de contornar essa deficiência e pautando-se na competência que os incisos “e” e “f” do art. 4º da LRF atribuem à LDO, foi introduzido o art. 130, em que se estabeleciam requisitos mínimos a serem observados pela entidade responsável pela avaliação dos estudos, projetos e pesquisas realizadas pelas entidades de saúde beneficiadas.

Os argumentos que amparam o veto são frágeis e incongruentes, pois baseiam-se numa possível inaptidão da LDO para tratar de matérias relativas à

renúncia de receita fiscal, quando, na verdade, qualquer concessão de benefício fiscal é uma modalidade de aplicação de recursos públicos que deve sujeitar-se a regras de controle e avaliação de seus resultados.

Por outro lado, ao criticar os termos dos incisos II e III do artigo vetado, desconsidera-se que os mesmos representavam grande avanço em relação a uma legislação que não contempla qualquer condição ou exigência em termos de qualidade e finalidade dos projetos de apoio e que sua mera supressão representará a manutenção de um regime de concessão de benefício fiscal sem que tenham sido exigidas contrapartidas compatíveis com a dimensão da renúncia de receita envolvida.

19. Dispositivo vetado: Item 4 da alínea “b” do inciso XII do Anexo II (receita de dividendos por empresa, de 2008 a 2010)

“4. Receita de dividendos, discriminada por empresa, com a arrecadação estimada e a realizada nos exercícios de 2008, 2009 e 2010 e a estimada para 2011, devendo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão encaminhar à Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição Federal, em 30 de setembro e em 30 de novembro de 2010, demonstrativo atualizado dessa receita;”

- **Razões do voto**

“A divulgação prévia de estimativas de lucro de cada empresa pode acarretar impactos indesejáveis no mercado acionário. Por outro lado, o item em questão foi inserido no conjunto das receitas financeiras, quando elas constituem receitas primárias, em face de serem oriundas do resultado operacional das empresas.”

- **Análise das Consultorias**

A receita de dividendos é uma das que têm apresentado maior nível de crescimento nos últimos cinco anos. Sua participação em relação ao PIB praticamente dobrou. Porém, a capacidade das áreas técnicas do Poder Legislativo para avaliar e referendar as projeções dessa receita é inexistente, dada a precariedade das informações fornecidas pelo Poder Executivo relativamente à metodologia de cálculo utilizada.

A principal deficiência das informações reside precisamente no fato de que a receita de dividendos é encaminhada de forma agregada, sem especificar a empresa pagadora. Além disso, as informações complementares sequer apresentam os dados sobre os valores efetivamente pagos em exercícios anteriores e no exercício atual.

O dispositivo vetado visava superar essas deficiências. O argumento utilizado para amparar o voto remete à confidencialidade das “estimativas de lucro de cada empresa”, a qual não pode se confundir com o objetivo da proposição que é o envio de informações relativas à receita de dividendos discriminada por empresa. Vale dizer que a receita de dividendos pagos por cada empresa é uma informação que já se tornou pública quando do fechamento dos respectivos balanços patrimoniais.



Quanto aos recolhimentos estimados para o próximo exercício, a alegação de confidencialidade não prospera, pois esses números somente são encaminhados ao final do terceiro trimestre, quando a grande maioria dos analistas de mercado já dispõem de estimativas relativamente confiáveis para as projeções de lucros e de dividendos das principais empresas.

20. Dispositivos vetados: Incisos XXXV e XXXVI do Anexo II (informações complementares sobre as principais metas sociais e das ações de grande vulto do PAC)

“XXXV - demonstrativo, por área de governo, com a discriminação das principais metas sociais relativas a programas e ações, identificando os montantes financeiros e as respectivas metas físicas, quando disponíveis, observados nos exercícios de 2008 e 2009, programados para 2010 e propostos para 2011;”

“XXXVI - ações de grande vulto que integram o PAC, no âmbito dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento, por órgão, unidade orçamentária, constantes da lei orçamentária de 2010 e do projeto de lei orçamentária de 2011, demonstrando o grau de execução orçamentária, financeira e física e apontando o prazo de conclusão estimado;”

- **Razões do voto**

“As informações requeridas nos incisos já estão contidas nos Relatórios Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011, previstos na Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008, que têm por objetivo permitir o acompanhamento e a avaliação do cumprimento das metas estabelecidas para o conjunto das programações definidas no Plano Plurianual.”

- **Análise das Consultorias**

Os dispositivos vetados faziam parte do anexo das informações complementares que devem ser encaminhadas ao Congresso Nacional até o dia 15 de setembro de 2010, após o envio do projeto de lei orçamentária para 2011. Trata-se de demonstrativos necessários para subsidiar as deliberações acerca da alocação de recursos cuja maior utilidade ocorre até a aprovação da lei orçamentária.

Nas razões do voto, o Poder Executivo argumenta que as informações requeridas já estão contidas nos Relatórios Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011. O art. 19 da Lei nº 11.653, de 2008 (Plano Plurianual 2008-2011), de fato, determina que o Poder Executivo deverá enviar ao Congresso Nacional, até o dia 15 de setembro de cada exercício, o relatório de avaliação, que conterá, entre outros, demonstrativo, por programa, da execução física e orçamentária de todas as ações orçamentárias nos exercícios de vigência desse Plano, bem como das estimativas das metas físicas e dos valores financeiros, para os três exercícios subsequentes ao da proposta orçamentária enviada em 31 de agosto.

Contudo, o inciso XXXV tinha como propósito formular um quadro em que se destacasse, dentre o conjunto de ações do Governo, a evolução específica das



metas sociais, o que permitiria aferir os resultados físicos e os montantes financeiros obtidos e alocados nas políticas sociais em comparação com as demais ações.

Por sua vez, o inciso XXXVI pretendia destacar, dentre as programações do orçamento da União, aquelas necessárias ao monitoramento das programações do PAC.

Como se verifica, são objetivos não propiciados pelo relatório de avaliação do PPA, razão pela qual, por causa do veto, a sociedade ficará privada dessas informações.

21. Dispositivo vetado: Inciso XXXVII do Anexo II (metodologia de apuração dos resultados primário e nominal)

“XXXVII - metodologia de apuração dos resultados primário e nominal a que se refere o art. 4º, § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, nos conceitos “abaixo da linha” e “acima da linha”, incluindo critérios e especificação das receitas e despesas e de outras variáveis que afetam os cálculos;”

- **Razões do voto**

“O inciso III do art. 11 e o inciso I do Anexo II do Projeto de Lei já satisfazem a exigência do dispositivo, que não se insere no contexto de informação complementar relativa ao Projeto de Lei Orçamentária.”

- **Análise das Consultorias**

Não procedem as alegações de que a informação já seria assegurada em outras partes da LDO. O inciso III do art. 11, referido no voto, exige a evidenciação, na Mensagem presidencial, de:

“III - avaliação das necessidades de financiamento do Governo Central relativas aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, explicitando receitas e despesas e os resultados primário e nominal implícitos no Projeto de Lei Orçamentária de 2011, na Lei Orçamentária de 2010 e em sua reprogramação e os realizados em 2009, de modo a evidenciar:

a) a metodologia de cálculo de todos os itens computados na avaliação das necessidades de financiamento; e

b) os parâmetros utilizados, informando, separadamente, as variáveis macroeconômicas de que trata o Anexo de Metas Fiscais referido no art. 4º, § 2º, inciso II, da Lei Complementar nº 101, de 2000, verificadas em 2009 e suas projeções para 2010 e 2011; “

Fica evidente que se trata de informação de natureza diferente, pois na Mensagem constam os resultados finais do cálculo do desempenho fiscal, ou seja, os “resultados primário e nominal implícitos” no projeto. A metodologia a que se refere a alínea “a” do inciso leva à simples indicação numérica de quais receitas e despesas foram consideradas. Tal inciso, que se repete nas sucessivas LDOs, não assegura à

Mensagem senão um caráter de descrição genérica dos resultados fiscais propostos para a lei orçamentária, listando grandes números de receita e despesa.

Já o inciso I do Anexo II da LDO, também citado nas razões, tem menos vinculação ainda com o dispositivo vetado. Ele estabelece apenas que virão nas informações complementares:

“I - Critérios utilizados para a discriminação, na programação de trabalho, do código identificador de resultado primário previsto no art. 7º, § 4º, desta Lei;”

Trata esse inciso de evidenciação dos critérios para classificar uma dotação quanto ao impacto produzido no resultado primário, nos termos do art. 3º, § 1º, da LDO. Limita-se portanto à especificação parcial de critérios para contabilização de uma parte apenas das contas consideradas nos resultados fiscais (deixando de fora aquelas inseridas no PDG das estatais, toda a execução estadual e municipal ou mesmo qualquer despesa de nova natureza que venha a ser cogitada pelo Congresso Nacional na tramitação do projeto de lei orçamentária). Ou seja, o que se tem nesse último dispositivo alegado é simplesmente a aplicação da metodologia de cálculo para as rubricas da lei orçamentária anual.

O dispositivo vetado, ao contrário, visava à divulgação oficial de toda a metodologia e parâmetros para a apuração dos resultados fiscais, tanto na elaboração orçamentária quanto na sua execução, assegurando objetivamente a transparência em relação à qualidade e confiabilidade das estatísticas fiscais.

Rejeita-se o argumento de que a matéria não se insere “no contexto” das Informações Complementares ao PLOA. A LRF determina ao orçamento a observância de metas fiscais fixadas na LDO, sendo irregular a sua aprovação sem tal conformidade. Ora, a prerrogativa constitucional do Congresso Nacional de inclusão e exclusão de receitas e despesas na lei orçamentária somente pode ser realizada com segurança se a Casa Legislativa dispuser de metodologia formalmente enunciada que permita conhecer com precisão as consequências de qualquer receita ou despesa para efeitos dos resultados fiscais. Desta forma, a metodologia cuja evidenciação foi objeto do veto representa ferramenta indispensável para o processo de elaboração da lei orçamentária no Parlamento.

22. Dispositivo vetado: Inciso XXXVIII do Anexo II (demonstrativo atualizado da margem de expansão das despesas obrigatórias continuadas)

“XXXVIII - demonstrativo atualizado da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado de que trata o Anexo III.12 desta Lei, em observância ao disposto no art. 5º, inciso II, da Lei Complementar nº 101, de 2000;”

- Razões do voto**

“A margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado constitui um demonstrativo informativo, cuja utilidade se esgota com o processo

orçamentário ordinário, não cabendo sua atualização após a publicação da LDO. Ademais, o Anexo III.12 não consta do Projeto de Lei.”

- **Análise das Consultorias**

A estimativa da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado foi introduzida pela LRF, a fim de garantir que não haverá criação de nova despesa sem fonte consistente de financiamento, entendida essa fonte como o aumento permanente de receita ou a redução permanente de despesa.

O inciso II do art. 5º da LRF dispõe que:

“Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

[...]

II – será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;”

Por outro lado, o Anexo III.7 da LDO 2011 apresenta uma estimativa da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, a qual tomou por base a conjuntura econômica vigente à época de sua elaboração. Desse modo, é razoável que o Projeto de LOA 2011 apresente a estimativa atualizada dessa margem, a fim de subsidiar adequadamente a elaboração da lei orçamentária anual.

Quanto à referência ao Anexo III.12, trata-se de erro material que não compromete o dispositivo, uma vez que a simples análise da LDO 2011 evidencia que o anexo que trata da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado é o Anexo III.7.

23. Dispositivo vetado: Inciso XXXIX do Anexo II (demonstrativo dos recursos repatriados)

“XXXIX - demonstrativo dos recursos proveniente de repatriamento, inclusive relativos a exercícios financeiros anteriores, com a respectiva identificação do ente da Federação e do órgão ou entidade lesada.”

- **Razões do voto**

“A solicitação não se insere no contexto de informação complementar relativa ao Projeto de Lei Orçamentária da União. A justificativa apresentada pelo autor da emenda que resultou no dispositivo reforça esse entendimento, uma vez que não se trata de recurso pertencente à União, mas ao Estado do Rio de Janeiro.”



- **Análise das Consultorias**

Com a finalidade de conferir maior transparência e credibilidade às informações relativas a recursos repatriados, especificamente no que tange àqueles originados de práticas ilícitas, foi incluído um novo inciso ao Anexo II das informações complementares, o qual determinava o envio de demonstrativo que especificasse os respectivos montantes e entidades lesadas.

Para justificar o veto a esse dispositivo, o Governo Federal critica o enfoque pretensamente localizado da proposição, por originar-se da aprovação de emenda cuja finalidade precípua era a de assegurar o acesso a informações sobre o paradeiro de recursos desviados dos cofres do Estado do Rio de Janeiro que se encontravam depositados em conta no exterior. Na verdade, essa compreensão revela-se equivocada, uma vez que a iniciativa atende a imperativo de caráter nacional, buscando conferir um tratamento padronizado para a emissão de dados oficiais acerca de recursos externos repatriados.

É forçoso reconhecer que o caso concreto, envolvendo atos de corrupção praticados no Estado do Rio de Janeiro e o repatriamento dos recursos desviados, apenas demonstrou que ainda não se dispõem de registros e sistemas de controle condizentes com o atual estágio de desenvolvimento dos sistemas de acompanhamento das contas públicas. Neste contexto, o dispositivo vetado teria o cunho de dirimir a carência na prestação de informações, por parte do Poder Público Federal, acerca dos procedimentos que envolvem o repatriamento de recursos depositados no exterior, assegurando, aos entes da Federação e demais setores da sociedade civil, os dados relativos a esta modalidade de receita pública.

Esclareça-se, finalmente, que a justificativa da emenda, embora importante durante o processo legislativo, não dita a interpretação da lei.

24. Dispositivo vetado: Item IV.3 do Anexo III.7 (demonstrativo da margem de expansão dos gastos)

“IV.3. PDC nº 2.600, de 2010.....446”

- **Razões do veto**

“O anexo III.7 é um demonstrativo da margem de expansão e da parcela já comprometida com despesas obrigatórias de caráter continuado. Uma vez que não se trata de instrumento de alocação ou de vinculação de recursos, não é adequado inserir no demonstrativo despesas ainda não existentes.”

- **Análise das Consultorias**

O veto mostra-se um retrocesso quanto à compreensão dos instrumentos de controle dos gastos obrigatórios continuados, presentes no regime da responsabilidade fiscal instituídos pela LRF.



O item vetado foi elaborado na mesma linha da LDO 2010, que contém menção expressa, em seu Anexo IV.12 – Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (Art. 4º, § 2º, inciso V, da LRF), ao PL nº 932, de 2007, que concede a gratificação natalina aos “soldados da borracha”.

Por constar expressamente da LDO 2010, as comissões de Finanças e Tributação – CFT e de Constituição, Justiça e Cidadania, da Câmara dos Deputados, consideraram o PL 932, de 2007, compatível e adequado sob o aspecto orçamentário e financeiro. Assim, ficou demonstrada a viabilidade do uso concreto da margem de expansão para os fins previstos, ou seja, prognosticar os aumentos de gastos obrigatórios continuados decorrentes tanto de proposições quanto de leis. Inexiste qualquer disposição na LRF da qual se possa inferir seja exclusivo o uso da Margem para legislação editada e não para normas em apreciação no Congresso Nacional.

Todas as proposições em apreciação no Congresso Nacional que criem despesa obrigatória continuada deveriam demonstrar sua neutralidade fiscal, sua previsão antecipada na lei orçamentária, por meio de inclusão no demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado, acompanhada da inclusão de dotação em crédito constante da lei orçamentária anual.

Lamentavelmente, o veto elimina essa importante regra de controle do crescimento desordenado da despesa pública.

25. Dispositivos vetados: 603 ações do Anexo VII – Prioridades e Metas (prioridades e metas para 2011)

• Razões dos vetos

“O caput do art. 4º do Projeto de Lei estabelece que as prioridades e metas físicas da Administração Pública Federal para o exercício de 2011 correspondem às ações relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e àquelas constantes do Anexo VII, após atendidas as despesas decorrentes de obrigação constitucional ou legal da União e as de funcionamento dos órgãos e entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Assim, as ações do PAC não devem ser incluídas no Anexo VII, sob risco de duplicidade.”

Ademais, nem sempre é possível a orçamentação de todas as ações relacionadas como prioridades e metas, em especial ao se considerar que a inclusão de novas ações no Anexo correspondente não observa, necessariamente, a possibilidade de seu financiamento.

Finalmente, há de se ressaltar que não é factível a reabertura de prazo para a adequação da proposta de Lei Orçamentária Anual ao novo elenco de prioridades e metas, em vista do disposto no art. 35, § 2º, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.”



- **Análise das Consultorias**

O Anexo VII a que se refere o veto presidencial estabelece as ações e respectivas metas físicas que são prioritárias para a administração pública federal. Sua elaboração decorre de exigência constitucional, inserta no § 2º do art. 165. Esse Anexo, ao fixar quais despesas discricionárias são prioritárias, tem entre suas finalidades a de reduzir a larga discricionariedade do Poder Executivo de selecionar as políticas públicas a executar.

O projeto da LDO 2011 foi encaminhado ao Congresso Nacional sem obediência àquele dispositivo da Constituição Federal, vez que não incluiu a relação das prioridades e metas. O Congresso Nacional, não acolhendo o caminho adotado, deliberou pela elaboração e inserção do anexo na lei, pois, como já demonstrado em oportunidades anteriores, não concebe o planejamento de gastos sem eleição prévia de prioridades e sem que estas sejam públicas.

Nesse diapasão, o Legislativo, mesmo tendo a prerrogativa de estabelecer por si as ditas prioridades, trilhou por compartilhar a atribuição com o Poder Executivo, que, por intermédio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, forneceu sua programação prioritária, composta por 92 ações. Essa programação foi acolhida integralmente e acrescida das contribuições dos parlamentares, por meio de emendas.

Surpreende o veto em comento, pois apenas as ações originadas no Congresso Nacional foram objeto de oposição. Não há razão plausível para tanto.

Alega o Executivo, primeiramente, o “risco de duplicidade”, sem no entanto esclarecer o que venha a ser o “risco” e a “duplicidade”. As ações do PAC, a prioridade mais notória do governo federal, devem constar do Anexo de Metas e Prioridades. Não haveria aí risco algum, porquanto o Anexo VII apenas estabelece primazia para execução dos gastos discricionários, dando-lhes preferência na ordem de execução, além de tornar clara e pública a programação priorizada, lembrando que o Anexo de Prioridades e Metas da LDO para 2010 foi composto tal e qual o Anexo ora em exame.

A priorização também não gera risco de desfigurar a natureza do gasto ou o grupo em que se insere. Assim sendo, a despesa não deixa de ser investimento ou aplicação corrente apenas por constar como prioritária. Igualmente, não deixa de ser PAC pelo mero fato de ter sido priorizada. A própria magnitude desse programa de crescimento exige priorização. Além disso, é pacífico que a despesa que conste inicialmente apenas do Anexo possa, ao longo do exercício, ser classificada também como PAC.

Em seguida, a Mensagem informa que nem sempre é possível a orçamentação de todas as ações prioritárias, tendo em vista especialmente as dificuldades de financiamento. Para a elaboração do Anexo, o Poder Legislativo estabeleceu um referencial financeiro modesto, aquém do valor previsto para as ações do PAC (art. 3º da lei sancionada). Demais disso, por precaução, estabeleceu no § 2º do art. 4º que, diante da impossibilidade de o Poder Executivo acolher ou financiar as



ações definidas no Anexo VII, bastaria apresentar a correspondente justificativa na mensagem que encaminhasse o projeto de lei orçamentária.

Por último, justifica-se que o estabelecimento das prioridades prejudicaria a consolidação do projeto de lei orçamentária, inibindo sua elaboração a tempo de envio no prazo constitucional. Porém, o projeto da lei orçamentária correspondente à LDO em apreço somente será enviado ao Congresso Nacional no final do mês de agosto corrente, havendo, portanto, prazo mais que suficiente para adequação. Acrescente-se que a elaboração do Anexo VII foi estabelecida com a participação ativa do Poder Executivo, sendo que o projeto da LDO 2011 foi aprovado em 15 de julho último e enviado à sanção no dia 20 subsequente, razão pela qual não há porque se alegar insuficiência de prazo para sanção integral e inclusão das prioridades no projeto de orçamento respectivo.

III CONCLUSÃO

Os vetos opostos ao *texto da lei*, todos sob o argumento de contrariedade dos dispositivos ao interesse público, ainda que tenham frustrado uma série de iniciativas, não desfiguram nem atingem a essência do PLDO 2011 aprovado pelo Congresso Nacional.

De outra parte, o veto de praticamente todas as ações orçamentárias específicas incluídas pelo Congresso Nacional no *Anexo de Metas e Prioridades* (Anexo VII) sinaliza para a concentração do poder decisório orçamentário no âmbito do Poder Executivo, viabilizado principalmente no processo de seleção, formulação e implementação das ações do PAC. Do ponto de vista do Congresso Nacional, o veto de todo o conjunto de metas e prioridades de iniciativa de parlamentares, bancadas e comissões reduz o papel da LDO e as prerrogativas da instituição legislativa na definição dos gastos públicos.

Wagner Primo Figueiredo Junior¹

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

Ana Cláudia Castro Silva Borges²

Consultora-Geral de Orçamento, Fiscalização
e Controle / Substituta – CONORF/SF

¹ **Consultores designados:** Maria Emilia Miranda Pureza, Eugênio Greggianin, Mário Luis Gurgel de Souza, Eber Zoehler Santa Helena, Sérgio Tadao Sambosuke

² **Consultores designados:** Luiz Fernando de Melo Perezino, Maurício Ferreira de Macedo, José de Ribamar P. da Silva, José Rui Gonçalves Rosa, Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt e Luciano Henrique da Silva Oliveira