



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

**Nota Técnica Conjunta
n.º 06/2011**

**SUBSÍDIOS À APRECIÇÃO DOS VETOS PRESIDENCIAIS AO PROJETO DE LEI
DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2012 – PLDO 2012**

(Convertido na Lei nº 12.465, de 12/08/2011)

Brasília, 23 de agosto de 2011

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO	1
II. ANÁLISE DA MATÉRIA - DISPOSITIVOS VETADOS	2
1. Art. 2º, §§ 3º e 5º (déficit nominal - controle)	2
2. Art. 2º, §§ 4º e 6º (despesas correntes discricionárias – controle x investimentos).....	3
3. Art. 3º, § 3º (mesmo redutor da meta na elaboração e na execução orçamentária)	4
4. Art. 4º e art. 7º, § 4º, inciso III, alínea “c” (prioridades da administração pública para 2012)	5
5. Art. 7º, § 6º (programações do PAC e sua identificação)	8
6. Art. 12, inciso XXVI (recursos para as ações da SUDECO).....	9
7. Art. 12, §§ 5º e 6º (recursos para promoção e compensação à desoneração das exportações - Lei Kandir)	9
8. Art. 13, § 1º, Inciso III e §§ 2º ao 6º (reservas para a concessão de renúncia)	10
9. Art. 17, §1º, inciso I, alínea “s” (demonstrativo da arrecadação de depósitos judiciais)	12
10. Art. 17, § 1º, inciso I, alínea “t” (demonstrativo da execução física de obras)	13
11. Art. 21, § 3º (banco de projetos de investimentos)	14
12. Art. 34, inciso I, alínea “d” (construção e conclusão de obras de entidades filantrópicas).....	14
13. Art. 34, § 9º (SICONV – transferência de dados de outros sistemas)	16
14. Art. 37, § 4º (LRF - adimplência do ente beneficiado abrange CNPJ de todos seus órgãos e entidades)	17
15. Art. 37, § 6º a § 8º e art. 110 (convênios - simplificação das transferências de até R\$ 500mil)	18
16. Art. 48, § 3º (aposentadorias e pensões do Regime Geral – ganho real).....	20
17. Art. 54, § 10 (abertura de crédito adicional pelos Poderes Legislativo, Judiciário e MPU)	21
18. Art. 66, §§ 3º ao 5º (restos a pagar - controle e disciplina).....	22
19. Art. 67, § 4º, Inciso III (contingenciamento – transparência e abrangência na estimativa das despesas obrigatórias).....	24
20. Art. 67, § 12 (aumento das despesas obrigatórias como causa de contingenciamento).....	25
21. Art. 71, parágrafo único (emissão de títulos da dívida - orçamento deve conter todas as despesas decorrentes).....	25
22. Art. 78, § 9º (reestruturação da carreira de Fiscal Federal Agropecuário).....	26
23. Art. 86, § 7º (Agências Financeiras Oficiais de fomento – divulgação na internet dos financiamentos concedidos).....	27
24. Art. 88, § 6º (compensação da renúncia ou aumento de despesa - presunção de compensação pelo crescimento do PIB).....	28
25. Art. 88, § 8º (proposições com indexação - necessidade de estimativa do impacto e compensação do aumento).....	29
26. Art. 90, § 6º (propostas de renúncia de receita do Poder Executivo no PLOA)	29
27. Art. 124, § 1º, incisos IV e V (relatórios de cumprimento de metas fiscais - conteúdo)	30
28. Art. 128 (vigência das disposições sobre obras e serviços com indícios de irregularidades graves) .	33
29. Art. 129 (permuta de bens imóveis do FRGPS pelo INSS)	34
30. Anexo II, inciso XXXVII (demonstrativo atualizado da margem de expansão das despesas obrigatórias com a metodologia dos cálculos).....	35
31. Anexo II, incisos XXXVIII, XXXIX e XL (demonstrativos das correspondências das ações de 2011 com 2012 e projeções para 2013, 2014 e 2015)	36
32. Anexo IV, Seção II e Art. 68 (contingenciamento e relação das demais ações ressaltadas).....	37
III. CONCLUSÃO	40

I. INTRODUÇÃO

A Excelentíssima Senhora Presidente da República decidiu vetar, com base no § 1º do art. 66 da Constituição Federal, 94 dispositivos do texto do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2012, agrupados em 32 razões dos vetos, incluindo artigos, parágrafos, incisos e alíneas.

O número de vetos é inusitado e revela a dificuldade crescente de se estabelecer pontos consensuais entre os Poderes Executivo e Legislativo na matéria financeira e orçamentária.

Destacam-se, entre os vetos mais importantes: aperfeiçoamento da política fiscal (limite ao déficit nominal e ao crescimento das despesas correntes e obrigatórias – arts. 2º e 124); prioridades para a elaboração do orçamento, com a redução da discricionariedade na execução das emendas individuais (art. 4º e 68); transparência orçamentária na emissão de títulos (art. 71); garantia de recursos para a Lei Kandir (art. 12) e para o aumento real das aposentadorias e pensões da previdência geral (art. 48); além de todo o Anexo com as despesas ressalvadas do contingenciamento.

Entre os pontos alterados no Congresso Nacional e mantidos na Lei, destacam-se: a restrição para o aumento do redutor da meta primária (art. 3º); o aperfeiçoamento dos dispositivos relativos à execução provisória do orçamento no caso do PLOA não ser aprovado até o final do exercício (art. 65); as mudanças do capítulo relativo ao controle das obras e serviços com indícios de irregularidades graves. Saliente-se, ainda, a possibilidade de construção de residências funcionais, em faixa de fronteira, para magistrados da Justiça Federal, necessárias à segurança no exercício de atividades diretamente relacionadas com o combate ao tráfico e ao contrabando (art. 20).

Esta Nota¹ tem por escopo subsidiar a apreciação dos referidos vetos, analisando, do ponto de vista técnico e legal, a finalidade e os fundamentos dos dispositivos incluídos pelo Congresso Nacional. Os referidos vetos, objeto da Mensagem presidencial nº 312, de 12.08.2011, foram publicados no Diário Oficial da União-DOU de 15.08.2011, juntamente com a parte legislativa transformada em Lei.

¹ As considerações apresentadas são de inteira responsabilidade das Consultorias de Orçamentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Assim sendo, não representam, necessariamente, o pensamento da CMO, ou de qualquer parlamentar, liderança, bancada, partido, colegiado ou corrente política do Congresso Nacional.

II. ANÁLISE DA MATÉRIA - DISPOSITIVOS VETADOS

Primeiramente, cabe destacar que a Constituição Federal (§ 1º do art. 66) estabelece que os motivos do veto (inconstitucionalidade ou contrariedade ao interesse público) serão comunicados ao Presidente do Senado Federal. As justificativas apresentadas foram expressas de modo sucinto e, em diversos casos, agregadas. Ainda que 94 dispositivos (artigos, parágrafos, incisos, alíneas, itens) tenham sido vetados, apenas 32 razões foram especificadas na Mensagem nº 312, e muitas de forma breve, não permitindo compreender completamente a ofensa ao interesse público, alegada para oposição do veto.

A análise de cada dispositivo vetado, com breve síntese do tema a que se refere, será subdividida em três partes: i) texto dos dispositivos vetados, conforme agrupamento publicado no DOU pelo Poder Executivo; ii) as razões presidenciais para o veto; e iii) a análise das Consultorias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

As análises seguem a ordem estabelecida na Mensagem presidencial nº 312, do dia 12 do corrente mês.

1. Art. 2º, §§ 3º e 5º (déficit nominal - controle)

§ 3º A política fiscal, em articulação com as políticas monetária, cambial e creditícia, atuará de forma a manter a estabilidade econômica e o crescimento sustentado, permitindo a continuidade da trajetória de queda da dívida pública líquida, compatível com os resultados nominais previstos no Anexo III desta Lei.

§ 5º O déficit nominal, no exercício de 2012, observados o conjunto de premissas e parâmetros do Anexo III desta Lei, não poderá ser superior a 0,87% (oitenta e sete centésimos por cento) do Produto Interno Bruto - PIB para o setor público não-financeiro.

- **Razões dos vetos**

“O estabelecimento de um teto para o resultado nominal, num contexto em que já se dispõe de meta para superávit primário para o setor público, limita o campo de atuação da política monetária para fins de cumprimento da meta de inflação estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional.”

- **Análise das Consultorias**

O Anexo III do Anexo de Metas Fiscais enviado pelo Poder Executivo, e mantido na lei aprovada, estabelece um conjunto de parâmetros e premissas que embasaram o cálculo dos resultados fiscais necessários à continuidade da trajetória de queda da dívida pública.

As taxas e o montante de juros incorridos e pagos no Brasil são muito elevados. Conforme Boletim do Tesouro Nacional (CODIF/GEEST)², o estoque da dívida pública mobiliária federal – títulos sob responsabilidade do Tesouro Nacional - atingiu quase R\$ 2,4 trilhões em junho de 2011, dos quais R\$ 0,7 trilhão no BACEN e R\$ 1,7 trilhões em mercado.

A conjuntura econômica mundial indica que a transparência e o controle fiscal são condições importantes e necessárias à prevenção de crises. A dificuldade do Tesouro Nacional e do BACEN de reduzirem taxas e encargos que oneram a dívida pública é um indicativo de que os resultados nominais previstos nos Anexos de Metas Fiscais das LDOs já aprovadas não têm sido plenamente observados.

O Governo, nas suas razões, argumenta que o dispositivo cria um teto para o resultado nominal e que a existência de duas metas (primária e nominal) limita o campo da atuação da política monetária. As razões não procedem. O § 4º determina apenas que a política fiscal deva ser *compatível* com os resultados nominais do Anexo. O § 5º cria um limite máximo para o *déficit*, observados o conjunto de premissas e parâmetros do Anexo de Metas Fiscais.

As metas de resultado, primário ou nominal, sempre foram consideradas como sendo valores mínimos a serem atingidos. A coexistência de ambas as metas aumentaria a segurança e a credibilidade da política fiscal. O Executivo não explica como isso poderia limitar o campo de atuação da política monetária.

O dispositivo vetado considera que a obtenção dos resultados fiscais dar-se-á em observância ao conjunto de premissas e parâmetros do Anexo de Metas Fiscais, permitindo-se assim que eventuais desvios possam ser justificados na audiência pública que trata da verificação do cumprimento das metas de resultado fiscal.

2. Art. 2º, §§ 4º e 6º (despesas correntes discricionárias – controle x investimentos)

“§ 4º A gestão orçamentária terá como diretriz o controle das despesas correntes discricionárias conjugado com o aumento real dos investimentos públicos.”

“§ 6º O crescimento das despesas correntes primárias discricionárias, exceto nas funções de saúde e educação, não poderá superar o dos investimentos públicos, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social.”

• Razões dos vetos

“A observância da restrição imposta pelos dispositivos em análise amplia a rigidez a que já se encontra submetida a utilização dos recursos constantes do orçamento da União.”

² Fonte: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_divida.asp. Acesso em 16/08/2011.

- **Análise das Consultorias**

O controle de despesas correntes discricionárias *vis a vis* o aumento dos investimentos públicos é uma diretriz reconhecida internacionalmente. Nosso País tem baixa taxa de investimento público e privado. A prioridade dos investimentos em relação aos gastos correntes é explicada pelo seu efeito indutor na cadeia produtiva e na geração de empregos.

O grande aumento da receita arrecadada, em % do PIB, nos últimos 10 anos, foi em sua maior parte absorvido pela elevação das despesas correntes (obrigatórias e discricionárias), prejudicando o aumento dos investimentos.

A inclusão da diretriz na LDO, ao menos no que tange às despesas discricionárias, tem como objetivo caracterizá-la como compromisso e dever do governo federal, o que está longe de representar engessamento desmotivado, como se infere das razões apresentadas pelo Poder Executivo.

Para evitar quaisquer dúvidas acerca de eventuais restrições que possam ser impostas aos gastos sociais, o § 6º vetado deixa claro que o custeio relativo às funções de saúde e educação não serão atingidos pela regra.

3. Art. 3º, § 3º (mesmo redutor da meta na elaboração e na execução orçamentária)

“§ 3º A programação orçamentária e financeira de 2012 observará, como redutor da meta primária, o montante constante da Lei Orçamentária de 2012.”

- **Razões do veto**

“A determinação constante do § 3º em questão restringe a atuação do Poder Executivo no caso de ser necessário alcançar a meta de superávit primário sem considerar a redução autorizada no art. 3º em exame para evitar desequilíbrio fiscal ou aumento do endividamento.”

- **Análise das Consultorias**

Um dos problemas identificados no art. 3º do PLDO enviado pelo Poder Executivo era a possibilidade de aprovação de uma lei orçamentária com metas de resultado primário inferiores, em até R\$ 40,6 bilhões, àquelas necessárias para o cumprimento, durante a execução orçamentária, da meta de resultado prevista no art. 2º.

O § 3º do art. 3º vetado tem como propósito evitar a aprovação de orçamentos irrealistas, com assimetria de metas implícitas na elaboração e na execução do orçamento. Para tanto, determina que a programação orçamentária e financeira de 2012 deva observar, como redutor da meta primária, o *mesmo* montante constante da Lei Orçamentária de 2012.

Com o veto, a lei orçamentária será aprovada com um excedente de despesas primárias (R\$ 40,6 bilhões) em relação ao limite imposto para o cumprimento da meta cheia. Assim, para o cumprimento integral da meta de resultado primário de R\$ 96,9 bilhões (orçamento fiscal e seguridade social) será exigido, na execução orçamentária, um contingenciamento prévio de R\$ 40,6 bilhões. As limitações incidem em geral nas programações inseridas no âmbito do Congresso Nacional.

4. Art. 4º e art. 7º, § 4º, inciso III, alínea “c” (prioridades da administração pública para 2012)

“Art. 4º As prioridades da Administração Pública Federal para o exercício de 2012, atendidas as despesas contidas no Anexo IV desta Lei, as decorrentes de iniciativa parlamentar individual que aproprie a reserva primária fixada no art. 13 desta Lei e as de funcionamento dos órgãos e entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, correspondem às ações relativas ao PAC e à superação da extrema pobreza, as quais terão precedência na alocação dos recursos no Projeto e na Lei Orçamentária de 2012, não se constituindo, todavia, em limite à programação da despesa.

§ 1º Observada a compatibilidade com as diretrizes, objetivos e metas constantes do Plano Plurianual para o período de 2012 a 2015, o Projeto e a Lei Orçamentária de 2012 deverão considerar, sem prejuízo do disposto no caput deste artigo, pela sua relevância no âmbito de cada área de governo, as seguintes prioridades:

I - Saúde: expansão e adequação de unidades e serviços de saúde, com ênfase na atenção básica e especializada e vigilância epidemiológica, remuneração dos serviços condizente com os custos operacionais e financiamento para o complexo produtivo da saúde, de fármacos e de equipamentos;

II - Educação e Ciência e Tecnologia: expansão das universidades públicas com ênfase nos novos campi avançados, Reuni e educação profissional, transporte escolar, ensino à distância, inclusão digital com banda larga e implantação de centros tecnológicos;

III - Assistência Social: atendimento de pessoas com deficiência, erradicação da fome e do trabalho infantil e apoio à criança e ao adolescente;

IV - Transporte e Minas e Energia: ampliação e integração da matriz de transportes, aumento da capacidade de geração de energia e pesquisa e desenvolvimento de fontes de energia renováveis;

V - Justiça e Segurança Pública: melhoria no controle de fronteiras e da cooperação bilateral contra o crime organizado transnacional, melhoria da segurança pública, erradicação da violência, ampliação das unidades de polícia pacificadora - UPP e combate às drogas;

VI - Defesa: ações voltadas à modernização e valorização das Forças Armadas, segurança e controle do tráfego aéreo e projetos derivados de acordos internacionais com transferência de tecnologia;

VII - Agricultura e Desenvolvimento Agrário: ações de pesquisa agropecuária, vigilância, segurança e sanidade animal e vegetal, abastecimento agroalimentar, riscos do agronegócio, desenvolvimento sustentável da pesca e aquicultura, ampliação da reforma agrária e apoio à agricultura familiar;

VIII - Meio ambiente: revitalização de bacias hidrográficas, ações de reflorestamento e de combate ao desmatamento, proteção e uso sustentável da biodiversidade brasileira e consolidação do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA;

IX - Integração Nacional: ações relacionadas à defesa civil e infraestrutura hídrica, com ênfase nas obras de revitalização e integração da bacia do Rio São Francisco;

X - Esporte, Cultura e Turismo: ações relacionadas ao esporte e lazer da cidade, esporte educacional, ampliação e preservação do patrimônio histórico e cultural, ações relacionadas à infraestrutura turística, programa Segundo Tempo e ações necessárias à realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014, das Olimpíadas e das Paraolimpíadas de 2016;

XI - Trabalho: ações de qualificação profissional e ações de inserção dos jovens no mercado de trabalho; e

XII - Desenvolvimento Urbano: ações de saneamento básico e mobilidade urbana, resíduos sólidos e Programa Minha Casa Minha Vida.

§ 2º A União priorizará ainda, na liberação de recursos para a execução de obras, os Estados de menor renda per capita e Municípios de menor Índice de Desenvolvimento Humano - IDH.”

Art. 7º, § 4º, III:

“c) apropriadas por iniciativas parlamentares individuais com recursos da reserva de contingência primária de que trata o caput do art. 13 desta Lei (RP 5);”

- **Razões dos vetos**

“A Constituição estabelece como um dos princípios basilares da Administração Pública o da impessoalidade. Assim, na medida em que o caput do art. 4º define que a priorização das despesas se dá em função da origem do crédito orçamentário, fixando que as emendas parlamentares gozem de precedência em relação às prioridades da Administração Pública, e a alínea ‘c’ do inciso III do § 4º do art. 7º determina que as

referidas emendas constem da Lei Orçamentária de 2012 com identificador de resultado primário específico, nitidamente fere-se o princípio em comento.

Por outro lado, para a posterior verificação do atendimento dessa priorização, seria necessário criar mecanismos de controle que permitissem, durante a execução, a distinção e a identificação dos créditos orçamentários decorrentes de emendas, o que provocaria uma multiplicação de células orçamentárias, além da elevação dos custos de manutenção do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI e do aumento na dificuldade para operacionalização, já que, em função da multiplicação das células para comportar as informações das emendas parlamentares, haverá necessidade de emissão de vários documentos de uma mesma espécie para a execução de uma única despesa.

*Finalmente, os §§ 1º e 2º do art. 4º ao relacionar como prioritárias praticamente todas as áreas de atuação do poder público, parece indicar uma atuação estatal desfocada, fazendo com que se esvazie o verdadeiro sentido de priorização que norteia a própria **mens legis** da lei de diretrizes orçamentárias. A melhor prática de governabilidade recomenda que a atuação estatal seja focada, baseada na ação planejada e voltada ao efetivo atendimento das demandas da sociedade.”*

• **Análise das Consultorias**

O § 2º do art. 166 da Constituição fundamenta a legitimidade e a especificidade da programação incluída por emendas no Congresso Nacional. As razões apresentadas para a oposição de veto ao art. 4º do PLDO 2012 não se sustentam. O princípio da impessoalidade referido aplica-se tão-só aos atos de administração, por isso mesmo integra o caput do art. 37 da Constituição Federal, no capítulo dedicado à Administração Pública. De acordo com tal princípio, ao administrador público é vedado buscar finalidade diversa daquela prevista explícita ou implicitamente na lei, de modo a promover autoridades ou servidores públicos.

O art. 4º, que ora se analisa, diz respeito à formação da lei, que tem outras raízes constitucionais, tais como os arts. 59 a 69 e, no caso específico das leis sobre orçamentos, arts. 165 a 169, por exemplo. Neste caso, há atuação política de agentes políticos na composição das normas, conforme preceituado constitucionalmente, e não de administradores na gestão da coisa pública. Tal distinção justifica o tratamento diferenciado dado às emendas parlamentares pelo art. 166 da Constituição.

Cabe à LDO, nos termos do § 2º do art. 165 da CF, estabelecer metas e prioridades na alocação dos recursos, de modo a reduzir a larga discricionariedade de que goza o Poder Executivo na seleção das ações públicas a executar. O art. 4º vetado não extrapola tal função, pois, no conteúdo proposto, pretende, além de estabelecer as rotineiras prioridades, salvaguardar as diversas iniciativas parlamentares em relação a políticas públicas que beneficiam as comunidades de seus estados e municípios de origem.

O § 1º estabelece as prioridades mínimas, por área temática, para a alocação dos recursos. Se não há concordância do Executivo com a totalidade de áreas, basta selecionar as que lhe convenham na proposta, sem vetá-las integralmente na LDO.

A manutenção dos vetos opostos pelo Executivo atribui-lhe a exclusiva prerrogativa de eleger as programações a serem contempladas prioritariamente no orçamento de 2012, com evidente desprestígio à participação do Congresso Nacional na elaboração orçamentária.

A atribuição de prioridade às emendas individuais, dentro do limite da reserva de contingência primária (1% da RCL), visa estabelecer certo equilíbrio de forças entre os Poderes Legislativo e Executivo em matéria orçamentária, reduzindo a possibilidade de barganha política que envolva o ciclo orçamentário de empenho e liberação de recursos provenientes de emendas, instrumento vedado expressamente pela LDO desde há muito, como fixado no art. 100 da LDO/2012.

O Poder Executivo já detém na LDO uma série de garantias e privilégios no processo de elaboração e execução do orçamento, especialmente com relações às programações do PAC. A proteção dessas programações definidas como prioritárias é crescente ao longo do tempo, tendo atingido o montante de R\$ 40,6 bilhões.

O PAC apresenta-se, acima de tudo, como instrumento de prioridade da Presidência da República visto não se tratar de programação orçamentária *strictu sensu*, a exemplo de programas anteriores, como “Avança Brasil”, “Brasil em Ação” e outros. Individualizado como RP3, nunca foi considerado pelo Congresso Nacional como ofensa ao princípio da impessoalidade, mas sim instrumento de priorização de ações pelo Poder Executivo.

Pelo contrário, o Poder Legislativo tem concedido a tais programações proteção durante o processo orçamentário no Congresso Nacional, como se pode verificar no item 30.1 do Parecer Preliminar ao PLOA/2011, onde o limite para corte no PAC (15%) é consideravelmente inferior aos demais (70%).

No mesmo sentido, a lei orçamentária anual concede às programações do PAC enorme flexibilidade de execução, como o fixado pelo art. 4º, XVII, que permite seu amplo remanejamento em até 30% do total das dotações orçamentárias constantes da LOA/2011, e não apenas de cada subtítulo.

As questões operacionais levantadas não se justificam, pois o RP5 terá o mesmo tratamento já hoje dispensado ao RP3.

5. Art. 7º, § 6º (programações do PAC e sua identificação)

“§ 6º Os subtítulos enquadrados no PAC poderão abranger dotações com identificador de resultado primário diferente de 3 (RP 3).”

- **Razões do veto**

“O dispositivo contradiz a alínea ‘b’ do inciso III do § 4º do art. 7º do próprio projeto, que define que as programações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC utilizarão o identificador de resultado primário - RP ‘3’, haja vista que a identificação da aludida programação com apenas um RP confere transparência às despesas do PAC, que possui tratamento diferenciado em relação à meta de superávit primário.”

- **Análise das Consultorias**

Não há contradição no dispositivo vetado, porquanto a existência de dois ou mais RPs em uma mesma programação é que confere maior transparência, na medida em que pode demonstrar que a referida programação do PAC recebeu recursos da reserva de contingência por meio de intervenção do Congresso Nacional, expressa pelo identificador RP5.

6. Art. 12, inciso XXVI (recursos para as ações da SUDECO)

“XXVI - às ações de desenvolvimento regional na área de abrangência da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste - SUDECO.”

- **Razões do veto**

“O dispositivo incide não somente na programação que porventura venha a ser detalhada na unidade orçamentária correspondente à SUDECO, mas sobre toda e qualquer programação que concorra para o desenvolvimento regional na área de abrangência da Superintendência, ainda que a dotação esteja alocada no orçamento de outros órgãos e/ou entidades da União. Ao mesmo tempo, verifica-se a existência de programação cujas dotações são passíveis de discriminação no nível estadual ou nacional, o que inviabiliza a aplicação da regra proposta.”

- **Análise das Consultorias**

O dispositivo inserido pelo Congresso Nacional tem por objetivo a alocação de dotação, em programações específicas, de responsabilidade da União, para que a SUDECO possa desempenhar suas funções normativas. Em nenhuma circunstância pretende-se, como faz parecer a motivação do veto, a inserção de programações correlatas, ou de competência de outro ente da Federação.

7. Art. 12, §§ 5º e 6º (recursos para promoção e compensação à desoneração das exportações - Lei Kandir)

“§ 5º O Projeto e a Lei Orçamentária de 2012 conterão os recursos destinados ao atendimento das programações a que se referem os incisos XVII e XVIII deste artigo.”

§ 6º O Projeto e a Lei Orçamentária de 2012 conterão os recursos destinados ao atendimento das programações a que se referem os incisos XVII e XVIII deste artigo, equivalentes a, no mínimo, os valores constantes da lei orçamentária para 2011.”

- **Razões dos vetos**

“A vinculação de valores, conforme proposto no § 6º, observando-se o montante distribuído em 2011, apresenta-se como medida prejudicial à gestão orçamentária, na medida em que gera vinculação sem levar em conta as demais alocações, podendo inclusive dificultar a obtenção da meta de superávit primário.”

- **Análise das Consultorias**

Os recursos a que se referem os dispositivos vetados dizem respeito ao auxílio financeiro da União aos demais entes da Federação para fomento às exportações e à compensação pelas perdas decorrentes da desoneração das exportações. A discussão sobre os valores a serem repassados é antiga e tem gerado calorosas discussões todos os anos quando da tramitação legislativa dos projetos de LDO e da lei orçamentária.

O Congresso Nacional procurou estabelecer um critério que garanta o mínimo de recursos para o objetivo especificado, tendo limitado as dotações aos montantes previstos no orçamento de 2011, uma vez que tal orçamento já contempla acordos pretéritos. Contudo, se de fato a fixação do valor fosse a razão determinante para o veto, bastaria o Executivo ter mantido o § 5º em análise, o qual não fixa montante financeiro, mas apenas prevê que as programações correspondentes sejam contempladas no orçamento de 2012.

Como ambos os dispositivos foram vetados e não há outros esclarecimentos, o Poder Executivo, provavelmente, não mais dará continuidade a essa política de fomento às exportações e de compensação às perdas decorrentes da desoneração tributária, acarretando novos embates legislativos quando do processo orçamentário para 2012. Se a proposta não contemplar tal programação, caberá ao Congresso Nacional fazê-lo, em detrimento de outras ações.

8. Art. 13, § 1º, Inciso III e §§ 2º ao 6º (reservas para a concessão de renúncia)

§ 1º ...

“III - para compensar a expansão de despesa obrigatória de caráter continuado ou a desoneração de receita não consideradas no projeto de lei orçamentária;”

“§ 2º O Projeto de Lei Orçamentária de 2012 e a respectiva Lei destinarão recursos, no montante mínimo de 0,1% (um décimo por cento) da receita corrente líquida, à constituição da reserva a que se refere o inciso III do § 1º deste artigo, 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 2012, 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.*

§ 6º *No mínimo metade dos recursos consignados à reserva constituída nos termos do inciso III do § 1º deste artigo será apropriada na compensação de proposições de iniciativa do Poder Executivo.”*

- **Razões dos vetos**

“A redação atual restringe a discricionariedade do Poder Executivo em criar ou elevar determinadas despesas acima dos montantes previstos nessa reserva, sendo que não há restrição dessa ordem no art. 17 da LRF que trata do assunto.”

- **Análise das Consultorias**

Identifica-se equívoco nas razões do veto presidencial ao afirmar que a reserva prevista no art. 13 da LDO/2012 se constituiria em limite para aumento de despesas e que tal constrição inexistente no art. 17 da LRF. Não há qualquer disposição no artigo em exame, ou na LDO/2012 como um todo, que permita tal dedução. A reserva sempre foi vista como instrumento complementar aos mecanismos já fixados pelos arts. 14 e 17 da LRF.

Já se vão quatro LDOs de sucessivos vetos à iniciativa congressional de operacionalizar meios que assegurem a efetiva compensação de proposições, quaisquer que sejam seus autores. A cada nova LDO são apresentados novos argumentos justificantes dos vetos opostos em face do aprimoramento do dispositivo, afastando os supostos impedimentos apresentados no exercício anterior.

Assim, a dita ausência de compatibilização com o PPA, e mesmo LDO, foi superada. Já a falta de critérios foi suprida pela atribuição a órgão técnico legislativo para sua formulação. Finalmente, a justificativa para veto na LDO/2011, privilégio para as proposições legislativas oriundas do Congresso Nacional, foi afastada pela cota mínima de metade da reserva para proposições de iniciativa do Executivo.

A reiterada recusa do Executivo em conciliar o processo orçamentário com o legislativo permanente, na busca de mecanismos que assegurem concomitantemente o equilíbrio fiscal e a iniciativa parlamentar constitucionalmente

assegurada, demonstra resistência à participação do Poder Legislativo na formulação de políticas públicas de longo prazo que tenham impacto orçamentário-financeiro significativo.

A exigência formulada pela LRF em seus artigos 14, 17 e 24, de compensação específica, tópica, no próprio texto legal, dificulta ou quase impossibilita o Poder Legislativo 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 disso, vem sendo proposta a criação de reserva que viabilize, ainda que de forma tímida, a atuação legislativa, sem comprometer o necessário regime da responsabilidade fiscal.

Os mecanismos de compensação introduzidos pela LRF, nos artigos 14, 17 e 24, exigem que as medidas de compensação devam constar do mesmo ato que cria ou aumenta a despesa ou gasto tributário. Com esse desiderato, o Executivo geralmente indica, genericamente, como fonte o crescimento de arrecadação, o contingenciamento 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 despesa obrigatória continuada ou aumente alíquotas de tributos.

O mecanismo de compensação por meio de apropriação de crédito orçamentário com dotação para reserva específica destinada à desoneração de receitas, constituído por emendas do Congresso Nacional, tem como objetivo compensar proposições legislativas. Até o presente, nenhuma proposição conseguiu ultrapassar os óbices opostos pelo Executivo e converter-se em Lei.

Portanto, 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, medida essa transparente, realista, equânime e coerente com o regime da responsabilidade fiscal.

9. Art. 17, §1º, inciso I, alínea “s” (demonstrativo da arrecadação de depósitos judiciais)

“s) demonstrativo, atualizado mensalmente, da arrecadação de depósitos judiciais ao amparo da Lei nº 12.099, de 27 de novembro de 2009, e da receita oriunda dos parcelamentos em vigor, discriminados por tipo de tributo, inclusive as contribuições econômicas e sociais, discriminando o montante repassado aos Estados e Municípios, em decorrência dos tributos partilhados;”

- **Razões do veto**

“As informações a serem prestadas, decorrentes da determinação da supracitada alínea ‘s’, já são abarcadas pelo demonstrativo de que trata a alínea ‘p’ do mesmo inciso.”

- **Análise das Consultorias**

Como se pode verificar claramente, as disposições da alínea “p”, referida nas razões do veto, tratam de demonstrativo genérico, não atendendo ao propósito manifestado na alínea vetada, a qual pretende demonstrativo específico dos depósitos judiciais ao amparo da Lei nº 12.099, de 2009, e das receitas oriundas dos parcelamentos em vigor.

As receitas previstas na alínea vetada se consubstanciam em significativo volume de recursos, justificando sua publicação destacada e transparente.

10.Art. 17, § 1º, inciso I, alínea “t” (demonstrativo da execução física de obras)

“t) demonstrativo bimestral da execução física de obras executadas diretamente pelo Governo Federal, discriminando a unidade orçamentária, o programa de trabalho, os valores acumulados, o objeto e a localidade;”

- **Razões do veto**

“As principais obras do governo atualmente encontram-se contempladas no PAC, para o qual a alínea ‘l’ do mesmo artigo já determina que o Poder Executivo deverá divulgar relatório de avaliação. Ademais, o dispositivo não diferencia pequenas reformas administrativas de obras de grande vulto, o que pode comprometer a eficiência monitoramento e da fiscalização.”

- **Análise das Consultorias**

O dispositivo vetado exige a divulgação na internet de demonstrativo da execução física de obras executadas diretamente pelo Governo Federal, discriminando a unidade orçamentária, o programa de trabalho, os valores acumulados, o objeto e a localidade. Portanto, não havia previsão de divulgação de “relatórios de avaliação de ações e de metas consolidadas” nem do “estágio das ações monitoradas”, como efetivamente ocorre com as obras do PAC, nos termos da alínea 'l' do mesmo artigo.

Dessa forma, a intenção do Congresso Nacional foi simplesmente conferir maior publicidade aos gastos públicos, sem, contudo, exigir que as informações relacionadas às demais obras fossem publicadas com o detalhamento referente ao PAC. Não se justifica, por isso, o veto ao dispositivo.

11. Art. 21, § 3º (banco de projetos de investimentos)

“§ 3º O Poder Executivo desenvolverá, até o final do exercício de 2012, banco informatizado de projetos de investimentos, o qual será utilizado para acompanhamento da execução dos projetos de investimentos dos orçamentos da União em andamento, bem como para maturação de novos aptos a serem dotados.”

- **Razões do veto**

“Projeto de investimento é uma espécie de projeto orçamentário. O projeto orçamentário compreende tanto despesas correntes como despesas de capital. No entanto, a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, considera o investimento como uma subcategoria de despesas de capital. Assim, essa ambiguidade impede o cumprimento de normativo com esse teor. Para fins de orçamento, o investimento se traduz em grupo de natureza de despesa, que engloba desde despesas com pequenas reformas prediais até grandes obras como hidroelétricas, portos e aeroportos.

Ademais, os projetos relevantes do governo são consubstanciados no PAC, para os quais há monitoramento e acompanhamento específico no Sistema de Monitoramento do PAC - SISPAC.”

- **Análise das Consultorias**

Assim como ocorre com as grandes obras sujeitas a monitoramento e acompanhamento específico do SISPAC, o banco de projetos proposto tem como finalidade criar um instrumento de organização e transparência acerca das demais iniciativas de investimento nas diversas áreas de atuação do governo federal.

Isso permitiria, por exemplo, a consulta e a apresentação de emendas que possam beneficiar projetos considerados viáveis e que já tenham sido objeto de estudo de viabilidade. A intenção da redação não é ambígua, ainda que, por meio de um tecnicismo terminológico, tenha se alegado isso como a razão do veto.

12. Art. 34, inciso I, alínea “d” (construção e conclusão de obras de entidades filantrópicas)

“d) construção, ampliação e conclusão de obras em entidades privadas que atendam ao disposto no caput do art. 30, nas áreas de saúde, assistência social e educação especial, ou na alínea “b” do inciso III do art. 33 desta Lei;”

- **Razões do veto**

“A alínea em questão amplia de forma significativa o rol de despesas de capital passíveis de serem repassadas para entidades privadas, permitindo o aumento do patrimônio dessas entidades, mas sem fixar medidas que assegurem a continuidade

da prestação de serviços públicos em termos condizentes com os montantes transferidos.”

- **Análise das Consultorias**

O inciso I do art. 34 da Lei nº 12.465, de 2011, regula as espécies de despesas de capital passíveis de serem realizadas por entidades privadas. Tais despesas, denominadas “auxílios” (transferências consignadas diretamente no orçamento para realização de despesas de capital em entidades privadas), podem envolver:

- a) aquisição de aparelhos ou de material permanente;
- b) adequação física de planta de imóvel para instalação de equipamentos; e
- c) ampliação e construção da estrutura física da entidade.

Por se tratar de transferência direta a título de fundo perdido, com incorporação imediata ao patrimônio particular, sempre foi extremamente restrita a possibilidade de realização de auxílios com recursos federais em entidades privadas.

As LDO's para 1991 (Lei nº 8.041, de 1990) e 1992 (Lei nº 8.211, de 1991) vedavam, sem qualquer exceção, a inclusão no orçamento da União de auxílios para entidades privadas. Porém, a vedação absoluta à concessão de auxílios sofreu ajustes nos anos que se seguiram.

Em 1998, foram abertas as possibilidades de auxílios em três espécies de entidade: de ensino, cadastradas junto ao Ministério do Meio Ambiente e as Santas Casas de Misericórdia, quando executassem ações de saúde financiadas com recursos externos (art. 25 da Lei nº 9.473, de 1997 - LDO para 1998). Porém, naquele momento, a LDO não fazia distinção quanto às espécies de investimento passíveis de financiamento com recursos federais (equipamentos, ampliações e construções).

No ano seguinte, 1999, foi então vedada a destinação de recursos federais para “construções” em entidades privadas e autorizada a realização de gastos com “aquisição de equipamentos” (parágrafo único do art. 32 da Lei nº 9.811, de 1999 - LDO para 2000). É importante mencionar que essa proibição guardava conformidade com o disposto na Constituição quanto ao caráter complementar³ exigido da atuação particular em relação ao serviço prestado pelo Estado (art. 194, art. 199, § 1º, art. 205, art. 216, § 1º, art. 218, § 4º e art. 227, § 1º, da CF).

³ Ao se referir ao papel da sociedade, a Carta Magna utiliza expressões como “participação dos trabalhadores, dos empregadores” (na Seguridade Social, previsto no art. 194), “instituições privadas poderão participar de forma complementar” (na Saúde, previsto no art. 199, §1º), “colaboração da sociedade” (na Educação, previsto no art. 205), “colaboração da comunidade” (na Cultura, previsto no art. 216, §1º), “a lei apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia” (na Ciência e Tecnologia, previsto no art. 218, §4º), “admitida a participação de entidades não governamentais” (na Assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, previsto no art. 227, §1º), deixando claro o caráter do Estado como principal responsável nessa demanda.

Nos anos que se seguiram, o governo federal buscou investir na manutenção da capacidade e da qualidade dos serviços já desenvolvidos pelas entidades privadas, o que o levou a permitir também a instalação dos equipamentos adquiridos. Assim, em termos de estrutura física, a vedação se restringiu a construções e ampliações no âmbito do terceiro setor e manteve a possibilidade de reformas (consideradas despesas correntes).

O dispositivo vetado permitiria que as entidades privadas sem fins lucrativos que atuam nas áreas descritas pudessem receber recursos para construção, ampliação e conclusão de obras, com ampliação dos serviços prestados à comunidade. Todavia, o veto ao dispositivo coaduna-se com a posição adotada pelo legislador pretérito, afastando assim a possibilidade de realização de “construções e ampliações” com recursos públicos em entidades privadas.

13. Art. 34, § 9º (SICONV – transferência de dados de outros sistemas)

“§ 9º O órgão ou entidade federal que não utilize o SICONV para registro dos atos e procedimentos relativos às transferências de recursos de que trata o caput deste artigo somente poderá efetuar essas transferências caso disponha de sistema que permita disponibilizar na internet todos os atos praticados pelas instituições receptoras dos recursos no decorrer da execução da despesa, em especial a disponibilização de dados que identifiquem a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento decorrente do bem fornecido ou do serviço prestado, a cotação prévia de preços ou o procedimento licitatório realizado, quando for o caso, e desde que garanta a transferência eletrônica desses dados semanalmente para o SICONV.”

- **Razões do veto**

“O esforço da administração tem focado o aprimoramento do SICONV, por entender que soluções particulares adotadas pelos órgãos podem não contemplar todas as funcionalidades que esse Sistema atualmente traz. Além disso, não há mecanismo que possibilite aos órgãos enviar dados para o SICONV da maneira proposta, o que inviabilizaria o imediato cumprimento da medidas.”

- **Análise das Consultorias**

Na mesma linha das últimas LDO's, a LDO/2012 permite que órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento mantenham sistemas próprios de gestão de contratos e convênios ou instrumentos congêneres, desde que haja a transferência eletrônica de dados para o SIASG e o SICONV (§ 4º do art. 19 da LDO/2012).

No Congresso Nacional, o dispositivo vetado foi ajustado tão-somente para exigir que fosse garantida semanalmente a transferência eletrônica desses dados para o SICONV. Na prática, o Parlamento buscou manter a necessária consolidação de informações em um único sistema, mesmo que alguns órgãos públicos continuem utilizando sistemas próprios.

O dispositivo vetado foi proposto pelo próprio Poder Executivo, tendo sido objeto de alterações no Congresso Nacional apenas para garantir a transferência eletrônica dos dados para o SICONV.

Deve-se ressaltar que o advento do SICONV gerou descontinuidade do cadastro de convênios no SIAFI, prejudicando em muito a obtenção de relatórios gerenciais sobre convênio. Por isso, a não consolidação das informações mesmo dentro do SICONV faz com que seja ainda mais prejudicada a transparência e a acessibilidade aos dados de convênios.

Assim sendo, o dispositivo encaminhado no PLDO e mantido pelo Legislativo, reforçava a importância do SICONV, não se justificando o veto.

O veto cria um hiato legal em termos de obrigatoriedade de inserção de dados no SICONV.

14. Art. 37, § 4º (LRF - adimplência do ente beneficiado abrange CNPJ de todos seus órgãos e entidades)

“§ 4º O atendimento dos requisitos do art. 25 da LRF para transferências voluntárias será verificado em relação aos registros no CNPJ de todos os órgãos e entidades do ente federado conveniente.”

- **Razões do veto**

“Ao exigir adimplência de todos os órgãos da Administração direta e indireta, a maioria dos entes da Federação poderá ficar impossibilitada de pleitear recursos de convênios, com prejuízos à continuidade dos serviços e programas públicos e, conseqüentemente, à população.”

- **Análise das Consultorias**

A LRF prevê como condição para a realização de transferências voluntárias a comprovação, por parte do “beneficiário”, de que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos (alínea “a”, IV, § 1º, do art. 25 da LRF).

A fim de evitar qualquer dúvida quanto ao alcance do termo “beneficiário”, o caput do art. 25 faz menção expressa a “ente federado” (Estados, Municípios, Distrito Federal). Portanto, a verificação do atendimento ao disposto no art. 25 da LRF deve ser realizada com base na pessoa jurídica de direito público interno (art. 41 da Lei nº 10.406, de 2002 - Código Civil) que integra a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil (art. 18 da Constituição Federal) ou à qual pertença a entidade beneficiada.

Os órgãos que integram a administração direta não são considerados pessoas jurídicas de direito público, nos termos do que dispõe o Código Civil, e o

simples fato de eventualmente possuírem registro próprio no CNPJ não autoriza a assim considerá-los.

Segundo dispõe o inciso I do art. 11 da Instrução Normativa RFB nº 1.005, de 8 de fevereiro de 2010, além das pessoas jurídicas (art. 10 da IN-RFB), são ainda obrigados a se inscreverem no CNPJ “os órgãos públicos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Poderes Executivo e Legislativo dos Municípios, desde que se constituam em unidades gestoras de orçamento”.

O motivo que levou o Parlamento a incluir o dispositivo na LDO foi o descumprimento da LRF, conforme já abordado na nota técnica nº 11/2010 da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, com base no normativo operacional da Comissão Gestora do SICONV, de 13 de maio de 2009 (Diretriz nº 2/2010).

O Parlamento introduziu dispositivo determinando que a verificação quanto ao atendimento do art. 25 da LRF fosse realizada em relação a todos os registros no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) de todos os órgãos e entidades do ente federado conveniente. O dispositivo tão-somente restabelece, em termos práticos, o que já é previsto na LRF, não se justificando o argumento para o veto de que “a maioria dos entes da Federação poderia ficar impossibilitada de pleitear recursos de convênios”.

Por fim, deve-se ainda mencionar que a LRF não atinge as transferências para áreas essenciais para a população, como saúde e educação, mas exige sim, para as demais áreas de governo, que o ente recebedor de recursos seja idôneo na aplicação de recursos públicos. De outro modo, perder-se-ia a eficácia da exigência de não haver pendência na prestação de contas de convênios já realizados.

O texto do projeto resgata o sentido da LRF. Entendemos que, mesmo com o veto e com a Diretriz nº 2/2010 da Comissão Gestora do SICONV, permanece incólume a necessidade legal de verificação da adimplência em relação a todos os CNPJ do ente.

15. Art. 37, § 6º a § 8º e art. 110 (convênios - simplificação das transferências de até R\$ 500mil)

“§ 6º Nos convênios e contratos de repasse, as providências para liquidação da despesa relativa à parcela a ser transferida serão adotadas no prazo máximo de 60 (sessenta) dias da notificação, por parte do beneficiário, do cumprimento das condições necessárias à respectiva liberação, devendo sua contabilização ocorrer desde logo, independentemente da disponibilização de recursos financeiros.

§ 7º O Poder Executivo estabelecerá, no prazo de 90 (noventa) dias da publicação desta Lei, procedimentos padronizados e simplificados a serem adotados para transferências voluntárias cujo convênio ou contrato de repasse não ultrapasse o valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), observadas as seguintes diretrizes:

I - antecipação para o conveniente ou contratado de parcela dos recursos correspondentes, quando da assinatura do convênio ou contrato de repasse;

II - manutenção do fluxo financeiro da União para o mandatário e beneficiário, até a conclusão do objeto contratado;

III - disponibilização dos recursos em conta vinculada;

IV - análise da prestação de contas com fundamento nos itens de maior relevância;

V - acompanhamento da execução por metas, e não por custos unitários, sendo a supervisão a que se refere o caput do art. 107 destinada à verificação da entrega, parcial ou integral, do objeto; e

VI - planejamento da supervisão pelo concedente ou mandatário visando agilizar a liberação dos recursos.

§ 8º O disposto neste artigo aplica-se, no que couber, aos casos de atuação direta dos órgãos concedentes, bem assim aos instrumentos já pactuados em anos anteriores, naquilo que não contrariar suas cláusulas.”

“Art. 110. O processo de prestação de contas das transferências de recursos da União aos entes da Federação deverá estar acompanhado de certificado de auditoria do órgão de controle interno do ente para o qual o recurso houver sido descentralizado.”

- **Razões dos vetos**

“As disposições em questão devem constar da revisão das normas permanentes sobre convênios e congêneres, e não em uma lei cujo período de vigência é limitado, sob risco de ensejar a descontinuidade na prestação de serviços públicos pela revisão anual de seu teor.”

- **Análise das Consultorias**

A fim de melhorar o desempenho e a operacionalidade na execução de convênios e contratos de repasse envolvendo a transferência de recursos federais aos demais entes federados, foram incluídas disposições específicas para que o Poder Executivo estabelecesse procedimentos padronizados e simplificados a serem adotados para transferências voluntárias até o valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais).

O dispositivo vetado previa diretrizes gerais tais como: (i) antecipação de parcela dos recursos; (ii) manutenção do fluxo financeiro até a conclusão do objeto; (iii) disponibilização dos recursos em conta vinculada; (iv) análise da prestação de contas com fundamento nos itens de maior relevância; (v) acompanhamento da execução por metas e planejamento da supervisão pelo concedente ou mandatário visando agilizar a liberação dos recursos.

Portanto, tratava-se de balizamento a ser inserido por norma infra legal, com a finalidade de tornar ágil a transferência de recursos para a realização de obras e serviços de menor porte. Uma vez que tais diretrizes deveriam constar de normas permanentes a serem editadas pelo próprio Poder Executivo, não se vislumbra “risco de ensejarem a descontinuidade na prestação de serviços públicos” e não se justifica o veto aos dispositivos.

No caso do art. 110, o dispositivo pretende tornar ágil o processo de prestação de contas em relação a recursos federais transferidos aos demais entes federados, o Congresso Nacional aprovou o dispositivo, exigindo que esses processos fossem acompanhados de “certificado de auditoria do órgão de controle interno do ente beneficiado”. A intenção foi justamente aprimorar a prestação de contas e otimizar sua análise no âmbito federal, já com uma primeira análise dos órgãos de controle da localidade.

Dessa forma, a norma não compromete a continuidade na prestação de serviços públicos nem oferece qualquer risco à análise da prestação de contas, não se justificando o veto apresentado.

16. Art. 48, § 3º (aposentadorias e pensões do Regime Geral – ganho real)

“§ 3º Serão assegurados os recursos orçamentários necessários ao atendimento da política de ganhos reais aplicável às aposentadorias e pensões do Fundo do Regime Geral de Previdência Social a ser definida em articulação com as centrais sindicais e com representantes das organizações dos aposentados.”

- **Razões do veto**

*“Não há como dimensionar previamente o montante de recursos a serem incluídos no PLOA-2012, conforme determina o **caput** do art. 48, uma vez que, até o seu envio, a política em questão poderá ainda não ter sido definida.”*

- **Análise das Consultorias**

A definição de quaisquer reajustes depende, por determinação da LRF, da existência de recursos orçamentários. Esse é o motivo pelo qual o Congresso Nacional incluiu dispositivo determinando que o projeto de lei orçamentária contemplasse recursos necessários ao reajuste das aposentadorias e pensões do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, cujo dimensionamento ficaria a critério do Poder Executivo, o que serviria como um ponto de partida para a definição da política de reajuste de médio e longo prazo por norma legal permanente a ser definida no processo legislativo ordinário.

17. Art. 54, § 10 (abertura de crédito adicional pelos Poderes Legislativo, Judiciário e MPU)

“§ 10. Os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do MPU observarão a autorização prevista na lei orçamentária para 2012 e os incisos do § 1º deste artigo, para abrir créditos suplementares nos termos do art. 43, § 1º, incisos I e II, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, mediante a utilização de recursos provenientes:

I - do excesso de arrecadação de receitas próprias; e

II - de até 10% (dez por cento) do superávit financeiro, apurado nos balanços patrimoniais dos respectivos órgãos, no exercício anterior.”

- **Razões do veto**

“Ao permitir a abertura de créditos suplementares pelos próprios Poderes Legislativo e Judiciário e pelo Ministério Público, compromete-se a gestão orçamentária e financeira, visto que para a fixação dos limites de empenho e de pagamento são consideradas as receitas e despesas de todos os Poderes e do Ministério Público.

A permissão para utilização do superávit financeiro, em particular, para financiar despesas primárias acarreta desequilíbrio no resultado primário, o que pode prejudicar o cumprimento da meta fixada na LDO.”

- **Análise das Consultorias**

O dispositivo vetado busca dispensar tratamento isonômico em relação às autorizações que vem sendo concedidas ao Poder Executivo para abertura de créditos suplementares pelas leis orçamentárias, utilizando como fonte o superávit financeiro e o excesso de arrecadação.

A permissão contida no art. 43, § 1º, da Lei 4.320, de 1964, de utilização do superávit financeiro e do excesso de arrecadação como fontes para abertura de crédito suplementar, por ato próprio, depende de autorização específica no texto da lei orçamentária, obedecidas as demais prescrições legais e constitucionais em relação à matéria.

Assim, observados os limites e parâmetros fixados nos textos da lei orçamentária, da lei de diretrizes orçamentárias, da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Constituição Federal, o objetivo do § 10 do art. 54 é resguardar a autonomia e a independência dos Poderes Legislativo e Judiciário e do MPU na gestão orçamentária e financeira das programações que lhes são afetas. Dentre os limites e parâmetros mencionados, incluem-se os relativos à limitação de empenho e pagamento, de acordo com as prescrições da LDO e da LRF.

No que se refere à possibilidade de abertura de crédito suplementar com fonte oriunda do excesso de arrecadação das receitas próprias, importa considerar que esses recursos devem ser utilizados no objeto da vinculação, ainda que em exercício subsequente ao da arrecadação, nos termos do art. 8º, parágrafo único, da LRF. No caso das receitas próprias dos Poderes e do MPU, o correspondente excesso de arrecadação deve ser utilizado no âmbito desses órgãos, evidenciando a necessidade de permitir-lhes abrir créditos suplementares à conta desses recursos.

Por essas razões, insustentável a justificativa de veto apresentada pelo Poder Executivo de que a concessão comprometeria a gestão orçamentária e financeira, visto que as receitas e despesas de todos os Poderes e do MPU são consideradas quando da fixação dos limites de empenho e de pagamento.

18. Art. 66, §§ 3º ao 5º (restos a pagar - controle e disciplina)

“§ 3º O Poder Executivo constituirá, no decreto de programação orçamentária e financeira, reserva para o pagamento, no exercício de 2012, de pelo menos 10% (dez por cento) do estoque de restos a pagar relativos a convênios e contratos de repasse.

§ 4º O estoque dos restos a pagar relativos às despesas primárias discricionárias no encerramento do exercício de 2012 não poderá ultrapassar, no âmbito de cada Poder e MPU, o estoque existente no encerramento do exercício de 2011.

§ 5º Os restos a pagar relativos a convênios e contratos de repasse, inclusive os inscritos até o exercício de 2011, somente serão cancelados quando o beneficiário der causa à inexecução.”

• Razões dos vetos

“A destinação prévia da reserva de dez por cento da programação financeira ao pagamento de Restos a Pagar – RAPs poderá prejudicar órgãos com poucos RAPs, em prol de outros. Ademais, a proposta poderá ensejar a inobservância da ordem cronológica dos pagamentos dos credores da União.

Ao mesmo tempo, a redução do estoque de restos a pagar, mormente aqueles referentes à categoria de investimentos públicos, depende de adequada evolução dos empreendimentos e deve ser avaliada caso a caso. Em se tratando do PAC, a validade indeterminada dos restos a pagar já foi estabelecida por decreto, sendo que sua limitação poderia ser prejudicial à execução das obras.

No caso do § 5º, se os RAPs enquadrarem-se na situação de não processados devem ser regidos de acordo com a previsão legal vigente e não submetendo sua validade à vinculação exclusiva da culpa do beneficiário na execução do objeto do convênio ou contrato de repasse. Se forem RAPs processados, as condições para sua manutenção estão asseguradas também pela legislação vigente.”

- **Análise das Consultorias**

O crescente volume de restos a pagar é consequência de um modelo equivocado de orçamento que permite autorizações para gastos superiores ao volume de recursos financeiros disponíveis.

O excesso de autorizações em relação às fontes de receita leva ao contingenciamento, mantido o compromisso com o cumprimento da meta fiscal. Ainda que não ocorra frustração de receita, o excesso de autorizações pode decorrer, por exemplo, de:

- a) assimetria entre a meta fixada na elaboração e a meta perseguida na execução do orçamento, tendo em vista o redutor de que trata o art. 3º (R\$ 40,6 bilhões);
- b) abertura de créditos adicionais sem a indicação de fonte de recursos (extraordinários);
- c) abertura de créditos adicionais que utilizem superávit financeiro já comprometido com a redução da dívida líquida (suplementares e especiais); e
- d) reabertura de créditos especiais e extraordinários sem reserva de recursos que possam ser utilizados no pagamento das respectivas despesas.

Sendo inicialmente efeito desse modelo, os restos a pagar passam a ser também causa, contribuindo para a manutenção de um círculo vicioso que perpetua o excesso de autorizações de despesa em relação aos recursos efetivamente disponíveis. Essa situação é totalmente indesejável por não permitir que se conheça previamente o orçamento que será executado.

Com vistas a atenuar o problema, o Congresso Nacional introduziu dispositivos que disciplinam os restos a pagar, estabelecendo limites para a inscrição e pagamento e impedindo o cancelamento posterior que não decorra do inadimplemento por parte do contratado ou conveniente. Os §§ 3º, 4º e 5º do art. 66, considerados conjuntamente, conduzem a maior rigor na inscrição dos restos a pagar, de modo que o valor contabilizado a esse título represente necessariamente pagamentos a serem efetuados nos exercícios seguintes.

Aparentemente, é vantajoso ao Poder Executivo conviver com os excessos de autorizações e beneficiar-se da extrema flexibilidade e discricionariedade que isso lhe proporciona na escolha da despesa a ser realizada. Isso, contudo, prejudica a eficácia da participação do Congresso Nacional na definição do gasto público.

Observe-se que o procedimento de se inscrever restos a pagar e somente depois definir o que será pago é indício de que a anualidade orçamentária definida na Constituição não está sendo observada. Esse procedimento implica prorrogar a vigência dos créditos orçamentários, que, em geral, está adstrita ao exercício financeiro.

19. Art. 67, § 4º, Inciso III (contingenciamento – transparência e abrangência na estimativa das despesas obrigatórias)

“III - a justificação, com memória de cálculo, das alterações de despesas obrigatórias, separando orçamentárias de extraorçamentárias, e incluindo, se houver, a programação que será executada à conta de créditos abertos ou reabertos no exercício e a previsão de pagamento de restos a pagar relativos a créditos extraordinários, explicitando ainda as providências que serão adotadas quanto à alteração das respectivas dotações;”

- **Razões do veto**

“Nas despesas extraorçamentárias estão incluídas importantes gastos relacionadas com subsídios e subvenções para o setor agrícola e para o financiamento de exportação. A explicitação da memória de cálculo das projeções dessas despesas, nos níveis de detalhes desejados, e com a periodicidade proposta, exporia as estratégias de atuação do Governo Federal para com importante parcela do setor financeiro estatal, o que pode conferir ao mercado a possibilidade de se projetar, para o exercício financeiro, a situação patrimonial dessas instituições, com reflexo nos preços praticados no mercado de ações.

Ademais, a proposta revelaria ao mercado a capacidade de intervenção do Governo nas ações de sustentação de preços mínimos de produtos, aquisição de estoques e transportes e armazenagem, reduzindo sua margem de atuação para sustentar políticas públicas no setor agrícola, de forma a garantir o abastecimento e a estabilidade dos preços, além do poder de fiscalizar e controlar as estruturas produtivas com mais eficiência.”

- **Análise das Consultorias**

Um dos motivos para o contingenciamento das dotações aprovadas pelo Congresso Nacional é a inclusão, durante a execução, de novas despesas, sobretudo de natureza extraorçamentária. Ao longo dos anos, algumas dessas despesas passaram a ser incorporadas ao orçamento ou às necessidades de financiamento já na proposta, o que representa avanço louvável.

Entretanto, algumas despesas, mesmo que previsíveis, só são consideradas na execução. É o caso, por exemplo, dos subsídios e subvenções para os Fundos de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste. Outras despesas que retiram espaço para a execução do orçamento corrente são os créditos extraordinários e seus restos a pagar.

O dispositivo em comento pretende dar mais transparência à programação orçamentária, garantindo que a inclusão dessas novas despesas fosse informada com mais detalhes ao Congresso Nacional.

20. Art. 67, § 12 (aumento das despesas obrigatórias como causa de contingenciamento)

“§ 12. Para fins deste artigo, somente serão consideradas, na apuração do montante de limitação de empenho e movimentação financeira, as despesas obrigatórias constantes de dotações orçamentárias e, no caso de despesas extraorçamentárias, as estimativas correspondentes que tiverem constado do demonstrativo referido no item IX do Anexo I desta Lei.”

- **Razões do veto**

“O dispositivo fixa artificialmente e previamente os valores de despesas que são influenciados e determinados por uma série de parâmetros econômicos, tais como juros, preços e produção, gerando desequilíbrio nas estimativas de resultado primário, o que pode prejudicar o cumprimento da meta de resultado primário.”

- **Análise das Consultorias**

O dispositivo vetado, a exemplo do inciso III, do § 4º, do mesmo artigo, pretende trazer para o momento da elaboração da lei orçamentária todas as despesas que afetarão a programação, garantindo maior realismo às despesas aprovadas.

Trata-se do atendimento do princípio da universalidade do orçamento público. O fato de a lei orçamentária conter estimativas não impede a possibilidade de que essas despesas sejam atualizadas, de acordo com os parâmetros econômicos, durante a execução orçamentária, como já ocorre com outras despesas. O objetivo do dispositivo era o de garantir que todas as despesas primárias, orçamentárias ou extra-orçamentárias, já se tornassem conhecidas, ainda que em montantes estimados, durante a elaboração do orçamento, o que atende a Constituição Federal e a Lei nº 4.320, de 1964.

21. Art. 71, parágrafo único (emissão de títulos da dívida - orçamento deve conter todas as despesas decorrentes)

“Parágrafo único. Toda emissão de títulos da dívida de responsabilidade do Tesouro Nacional, quaisquer que sejam a finalidade e a forma da emissão, e a despesa a que fará face, entendida também como despesa a transferência e a entrega dos títulos a autarquia, fundação, fundo, empresa pública ou sociedade de economia mista integrantes da Administração Pública Federal, serão consignadas na lei orçamentária e nos créditos adicionais.”

- **Razões do veto**

“A inclusão de todas as emissões na peça orçamentária representaria uma sinalização prévia de emissões estratégicas a serem feitas pelo Tesouro Nacional ao longo de cada exercício, possibilitando aos agentes econômicos anteciparem seus movimentos no mercado de títulos públicos, com impactos e riscos à gestão da Dívida

Pública Federal. Além disso, a LRF determina ser obrigatório constar da lei orçamentária apenas as despesas com a dívida e as receitas que a atenderão, de modo que somente tramitam na LOA as receitas e despesas com previsão de serem auferidas ou desembolsadas no exercício financeiro de sua vigência.”

- **Análise das Consultorias**

A lei orçamentária não pode perder transparência, como se pretende nas razões do veto, a propósito de simplesmente evitar que os agentes econômicos antecipem os movimentos do Tesouro Nacional no mercado de títulos públicos. Caso isso fosse levado ao limite, a lei orçamentária não poderia conter quaisquer informações ou estimativas acerca das despesas financeiras ou do endividamento.

As vicissitudes europeias recentes sugerem, pelo contrário, que ocultar o registro de operações de crédito, cedo ou tarde, geram crises.

Os princípios da universalidade e da publicidade sugerem que o orçamento deve contemplar todas as receitas e despesas autorizadas e que elas constem clara e especificadamente da peça orçamentária divulgada pelos meios oficiais.

A LRF, de fato, obriga a que constem da lei orçamentária as despesas com a dívida e as receitas que a atenderão, mas não somente elas. Há que se demonstrar, para justificar a não inclusão no orçamento (ou suas alterações), por exemplo, dos empréstimos do Tesouro ao BNDES, que tais empréstimos não constituem, como se depreende das razões do veto, despesa. Mas a citada aplicação é inquestionavelmente uma inversão financeira (grupo de natureza de despesa 5).

A fonte orçamentária da despesa, inversão financeira, juros ou qualquer outra, pode ser a fonte 144 (*Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional – Outras Aplicações*), a que se refere o art. 71 da LDO/2012.

As únicas emissões de títulos públicos que não transitam pelo orçamento são as reguladas na Lei nº 10.179, de 2001 (art. 3º, VIII), que assegura ao Banco Central do Brasil a manutenção de carteira de títulos da dívida pública em dimensões adequadas à execução da política monetária, por não corresponderem a despesas orçamentárias.

22. Art. 78, § 9º (reestruturação da carreira de Fiscal Federal Agropecuário)

“§ 9º O anexo de que trata o caput deste artigo poderá contemplar recursos necessários à adoção do subsídio como forma de remuneração da carreira de que trata a Lei nº 10.883, de 16 de junho de 2004.”

- **Razões do veto**

“As regras de autorização para alteração de qualquer natureza remuneratória, em atendimento ao art. 169 da Constituição, já estão fixadas nos parágrafos

anteriores do mesmo artigo, não se justificando referências a carreiras específicas.”

- **Análise das Consultorias**

A autorização para qualquer aumento das despesas com pessoal, a que se refere o inciso II do § 1º do art. 169, da Constituição Federal, vem sendo remetida a anexo da lei orçamentária anual – atualmente o Anexo V, desde a LDO/2001, Lei nº 9.995, de 2000.

Com tal procedimento, nenhuma concessão de vantagem a determinada carreira tem sido discriminada na própria LDO, todas as reivindicações tem sido remetidas ao Anexo V da Lei Orçamentária. Tal procedimento mostrou-se mais consistente e eficiente em termos de atingimento do equilíbrio fiscal em razão do processo orçamentário já conter as dotações que financiarão os gastos propostos e assegurar o denominado espaço orçamentário dentre todos os pleitos trazidos ao Congresso Nacional.

O dispositivo vetado, ao mencionar uma carreira específica, contrariou o modelo adotado nesses últimos anos, e gerou conflito com o próprio comando de seu caput. Ademais, ainda que as autorizações para aumento das despesas com pessoal passassem a ser concedidas pelas LDOs, o citado dispositivo não poderia prosperar por pretender regulamentar a forma de remuneração de determinada carreira, matéria não afeta às LDOs.

23. Art. 86, § 7º (Agências Financeiras Oficiais de fomento – divulgação na internet dos financiamentos concedidos)

“§ 7 As agências financeiras oficiais de fomento publicarão, bimestralmente, na internet demonstrativo discriminando os financiamentos a partir de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) concedidos aos Estados, Distrito Federal e Municípios, informando ente beneficiário e a execução física e financeira.”

- **Razões do veto**

“Os titulares das informações exigidas pelo dispositivo são os entes federados, não sendo cabível a imposição de sua divulgação pelas agências federais financeiras de fomento.”

- **Análise das Consultorias**

A fim de conferir maior transparência à atuação das agências oficiais de fomento, o Congresso Nacional incluiu o referido dispositivo exigindo a publicação na internet de demonstrativo dos financiamentos concedidos a Estados, Distrito Federal e Municípios, informando ente beneficiário e a execução física e financeira, sempre que igual ou superior a R\$ 500 mil.

Uma vez que se trata de financiamento passível de concessão por agência financeira federal, não vemos óbice para que os titulares das informações sejam obrigados a disponibilizá-las, dando-se publicidade aos financiamentos concedidos aos entes federados.

24. Art. 88, § 6º (compensação da renúncia ou aumento de despesa - presunção de compensação pelo crescimento do PIB)

“§ 6º A presunção de compensação por fatos ou efeitos econômicos ou financeiros decorrentes da aprovação de proposição legislativa que reduza a receita ou aumente a despesa não dispensa sua respectiva estimativa e compensação orçamentário-financeira, em termos nominais.”

- **Razões do veto**

“O dispositivo exclui a possibilidade de instituição de medidas para o aperfeiçoamento da legislação tributária que acarretem a redução de receitas ou para a ampliação da ação do Estado com base no crescimento da arrecadação decorrente de efeitos econômicos.”

- **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, e por isso não acobertado pela LRF que lista as formas de compensação.⁴

A especificidade da compensação exigida pelo art. 14 da LRF fica mais óbvia com a leitura de seu § 2º que institui clausula suspensiva para a eficácia da proposição enquanto não implementadas as medidas fixada pelo inciso II acima transcrito⁵.

Nesse mesmo diapasão o art. 17 da LRF é claro ao identificar as formas de compensação aceitas em proposições que criem ou aumentem despesas obrigatórias continuadas, dentre as quais não se encontra eventuais efeitos econômicos decorrentes da adoção da proposição legislativa.⁶

⁴ II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

⁵ Art. 14 ... § 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.”

⁶ § 2º Para efeito do atendimento do parágrafo anterior, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Portanto, o dispositivo unicamente veda compensações ilusórias, sem alicerce legal, que não podem ser demonstradas, o que contraria os princípios do regime de responsabilidade na gestão fiscal.

25. Art. 88, § 8º (proposições com indexação - necessidade de estimativa do impacto e compensação do aumento)

“§ 8º As proposições que determinem ou autorizem a indexação ou a atualização monetária de despesas públicas, inclusive aquelas tratadas nos incisos IV e V do art. 7º da Constituição, conterão estimativa do impacto orçamentário-financeiro e correspondente compensação.”

- **Razões do veto**

“A indexação deve ser desestimulada em virtude do risco a ela inerente de potencializar a memória inflacionária, culminando em uma indesejada inflação inercial.”

- **Análise das Consultorias**

É difícil de compreender o veto porquanto o dispositivo suprimido vai ao encontro das razões do veto, ou seja, a indexação de despesas deve ser desestimulada em virtude do risco a ela inerente de potencializar a memória inflacionária, culminando em uma indesejada inflação inercial. A medida proposta pela LDO/2012 exige, para a adequação de proposições legislativas que indexem despesas como salários e benefícios a índices, a estimativa de seu impacto e correspondente compensação.

A exigência da estimativa e da compensação representa um encargo adicional para as proposições que venham a propor indexação. O veto oposto induz o intérprete a questionar as reais intenções do Executivo em opor-se à indexação de despesas ou a concluir que o veto desconsiderou o processo de compatibilidade e adequação orçamentária de proposições legislativas hoje existente no Congresso Nacional.

26. Art. 90, § 6º (propostas de renúncia de receita do Poder Executivo no PLOA)

“§ 6º Na estimativa das receitas do Projeto de Lei Orçamentária de 2012, o Poder Executivo poderá considerar e especificar o valor da renúncia de receita decorrente de proposições legislativas de sua autoria apresentadas em 2011 e em tramitação no Congresso Nacional.”

§ 3º Para efeito do parágrafo anterior, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

- **Razões do veto**

“A estimativa de receita deve levar em consideração apenas as proposições já aprovadas, e não aquelas ainda em tramitação no Congresso. As modificações de seus textos ao longo das discussões no âmbito do Congresso Nacional tornam inviável a previsão do montante da renúncia que decorrerá de sua formatação final.”

- **Análise das Consultorias**

O dispositivo restringe-se ao óbvio: 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, observe-se: como faculdade do Poder Executivo.

As razões do veto afirmam que “A estimativa de receita deve levar em consideração apenas as proposições já aprovadas, e não aquelas ainda em tramitação no Congresso”. Ocorre que desde a LDO/1990, Lei nº 7.800, de 10.07.1989, art. 36, § 1º ⁷, ou seja, há mais de vinte e um anos, o Poder Executivo tem-se utilizado de receitas ainda não aprovadas quando do envio de sua proposta orçamentária, as denominadas receitas condicionadas, previstas inclusive no mesmo art. 90.

Assim, para o Executivo, a estimativa das receitas na lei orçamentária anual só pode incorporar aumentos de receitas tributárias, por serem previsíveis, já reduções de receita resultantes de benefícios tributários não podem ser incorporados, por não serem previsíveis. Difícil justificar tecnicamente tal dicotomia.

27. Art. 124, § 1º, incisos IV e V (relatórios de cumprimento de metas fiscais - conteúdo)

“IV - no relatório referente ao último quadrimestre do exercício, a avaliação do cumprimento da meta de superávit primário do setor público não financeiro de que trata o caput do art. 2º desta Lei; e

⁷ § 1º. No projeto de lei orçamentária, a estimativa das receitas dos orçamentos fiscal e da seguridade social poderá considerar os efeitos das modificações previstas neste artigo, desde que explicita as despesas que ficam condicionadas à realização das referidas receitas, as quais serão canceladas, mediante decreto, por ocasião da sanção presidencial à lei orçamentária, caso não sejam aprovadas as modificações, ou o sejam parcialmente, de forma a não permitir a integralização dos recursos esperados, observados os critérios a seguir relacionados, para aplicação sequencial obrigatória, às categorias de programação indicadas na forma do disposto no art. 43, inciso VI, desta Lei, até se completar o valor necessário:

I - cancelamento linear de até 100% (cem por cento) dos recursos relativos a novos projetos;

II - cancelamento de até 60% (sessenta por cento) dos recursos relativos a projetos em andamento;

III - cancelamento de até 40% (quarenta por cento) dos recursos relativos a ações de manutenção;

IV - cancelamento dos restantes 40% (quarenta por cento) dos recursos relativos aos projetos em andamento;

V - cancelamento dos restantes 60% (sessenta por cento) dos recursos relativos às ações de manutenção.

§ 2º. A mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária ao Congresso Nacional discriminará os recursos esperados em decorrência de cada uma das alterações propostas na legislação a que se refere este artigo.

V - análise sucinta acerca da evolução recente das despesas obrigatórias e de sua tendência, considerando-se a legislação já aprovada e avaliando-se o impacto adicional da eventual aprovação das principais medidas legislativas que se encontram em discussão no âmbito do Congresso Nacional.”

- **Razões dos vetos**

“O § 4º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000, LRF, determina que o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais quadrimestrais, em audiência pública, até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais. Depreende-se desta determinação que cabe ao respectivo Poder Executivo das distintas esferas de governo a demonstração e avaliação do cumprimento de suas metas fiscais.

Nesse sentido, o Governo Federal utiliza-se da prerrogativa de atestar o cumprimento no âmbito do Governo Central (Tesouro Nacional, Previdência Social e Banco Central) e das Empresas Estatais Federais não-financeiras. Uma vez que não há definição de metas para os Governos Regionais nas peças orçamentárias federais, não seria razoável a pretendida demonstração e avaliação do cumprimento da meta de superávit primário do setor público.

Importante destacar que no Anexo de Metas Fiscais do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias menciona-se uma estimativa para o resultado primário conjunto de Estados e Municípios. A definição dessas metas para efeito de demonstração e avaliação de cumprimento está na alçada de cada um dos Estados e Municípios.

No tocante ao inciso V, saliente-se que não seria oportuna a menção nesse relatório de medidas em tramitação no Congresso Nacional, uma vez que as potenciais alterações até a aprovação final elevariam significativamente o grau de incerteza sobre a mensuração dos impactos na meta de resultado primário.”

- **Análise das Consultorias**

O dispositivo vetado (inc. IV) pretendia dar realce ao resultado fiscal do setor público consolidado no Relatório próprio, como meio de promover o debate e a transparência das finanças públicas nacionais e a identificação de eventuais erros de previsão e de desvios do desempenho dos governos subnacionais. É o resultado do setor público em seu conjunto que contribui para a melhoria da trajetória da dívida pública.

O Poder Executivo depreende do disposto no § 4º do art. 9º da LRF que lhe cabe a demonstração e avaliação do cumprimento apenas de suas metas fiscais quadrimestrais. Trata-se da rotina prevista no novo regime fiscal. Ocorre que a LDO anual pode ampliar, para o exercício correspondente, no âmbito de um programa de ajuste fiscal, a responsabilidade da União no atingimento da meta primária consolidada do setor público. Isso ocorre desde 2006.

Temos a partir da LDO/2006, por proposta fiscalmente responsável do Poder Executivo, a fixação, no texto da lei, da meta primária para todo o setor público. Estados e municípios tomam parte nesse esforço por conta da poupança que devem fazer para amortizar suas dívidas renegociadas com a União.

A LDO tem colocado a questão em termos que permitem a interpretação de que a União se compromete com o resultado do setor público nela expresso. Assim foi posto em 2006:

*“Art. 2º A elaboração e aprovação do projeto da Lei Orçamentária de 2006 e a execução da respectiva lei deverão ser compatíveis com a **obtenção da meta de superávit primário para o setor público consolidado**, equivalente a 4,25% (quatro inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) do Produto Interno Bruto – PIB, sendo 2,45% (dois inteiros e quarenta e cinco centésimos por cento) para os orçamentos fiscal e da seguridade social e 0,70% (setenta centésimos por cento) para o Programa de Dispêndios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV desta Lei” (grifo nosso).*

Ou seja, na execução, a meta da União teria que acompanhar a variação do Produto e ser ajustada de forma a propiciar superávit consolidado equivalente (na época) a 4,25% do PIB, mesmo que a poupança primária dos governos subnacionais se revelasse insuficiente.

Coerentemente com esse entendimento, o relatório de cumprimento de metas do 3º quadrimestre de 2006 oferecido ao Congresso Nacional referiu-se a esse compromisso da União ao menos em dois parágrafos, adiante transcritos:

*“3. Cumpre destacar, inicialmente, que a **meta de superávit primário para o setor público consolidado**, equivalente a 4,25% do Produto Interno Bruto (PIB) no triênio 2006-2008, conforme disposto no Anexo de Metas Fiscais da LDO-2006, foi fixada para permitir a solvência intertemporal da dívida pública ...*

*5. Na ocasião, as projeções indicavam a necessidade de estabelecer metas quadrimestrais de superávit primário, visando a garantir o cumprimento do resultado estabelecido para o exercício. As metas estabelecidas para o Governo Federal no referido Decreto foram: R\$ 28,7 bilhões no 1º quadrimestre, R\$ 55,2 bilhões até o 2º quadrimestre e R\$ 70,5 bilhões até o 3º quadrimestre. **Preventivamente, a meta anual do Governo Federal foi ampliada para 3,35% do PIB, ante 3,15% previsto na LDO-2006, em função da expectativa de redução do superávit dos governos regionais para 0,90% do PIB (Tabela 1)**” (grifamos).*

No exercício de 2010, a meta de superávit primário do setor público consolidado só foi cumprida (como, aliás, também a da União), levando-se em conta, em parte, a possibilidade de abatimento dessa meta das despesas do PAC efetivamente realizadas, mas esse aspecto – de que as despesas do PAC se prestaram a compensar o mau desempenho do setor público como um todo – escapou ao relatório de cumprimento das metas fiscais do exercício, além de não constar da avaliação do cumprimento da meta o fato de os governos regionais terem decepcionado, com apenas 0,64% do PIB de superávit.

Desde 2011, a meta é expressa em termos nominais, calculada na LDO no equivalente a determinada percentagem do PIB e mantida constante em reais durante o exercício.

O veto do inciso V é difícil de ser compreendido. A rigidez do orçamento e o crescimento das despesas obrigatórias na administração pública são problemas já reconhecidos e que devem ser enfrentados.

A menção, no relatório de cumprimento de metas fiscais, das principais medidas em tramitação no Congresso Nacional, tem como objetivo valorizar o momento das audiências públicas, no qual é demonstrado o cumprimento das metas, aproveitando-o para analisar a evolução das despesas obrigatórias e antever impactos fiscais relevantes decorrentes da aprovação de novas medidas legislativas em tramitação no Congresso Nacional (a exemplo da aprovação de novos aumentos com pessoal, da aprovação de PECs, etc.)

A inserção dessas informações no relatório de cumprimento de metas tem como propósito aperfeiçoá-lo como elemento de discussão e avaliação, não apenas voltado ao passado, mas também como instrumento de busca de alternativas e de avaliação dos riscos fiscais advindos da assunção de novos compromissos, uma forma de aumentar o controle e elevar o grau de segurança acerca da condução da política fiscal.

28. Art. 128 (vigência das disposições sobre obras e serviços com indícios de irregularidades graves)

“Art. 128. As disposições estabelecidas no Capítulo VIII desta Lei sobre obras e serviços com indícios de irregularidades graves terão eficácia até a aprovação, pelo Congresso Nacional, de normas específicas sobre a matéria, nos termos do art. 49, inciso X, da Constituição Federal.”

- **Razão do veto**

“Não se deve consagrar em uma lei cuja vigência é limitada regra que condiciona a validade de parte de suas normas a um evento futuro e incerto.”

- **Análise das Consultorias**

O artigo objeto do veto trata de regulamentação de matéria tipicamente de fiscalização, no caso, das obras e serviços com indícios de irregularidades graves. Como se sabe, o inciso X do art. 49 da Constituição Federal determina que “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta” é matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional.

Para exercitar esta competência, o Congresso Nacional decidiu, nos termos do art. 153 da Resolução nº 1/2006-CN, que a matéria deveria ser tratada na lei

de diretrizes orçamentárias somente até a edição de decreto legislativo, que é o instrumento adequado para tratar de matérias de sua exclusiva competência. A saber:

“Art. 153. Decreto Legislativo disporá sobre normas que permitam o desenvolvimento satisfatório da fiscalização de obras e serviços pelo Poder Legislativo.

§ 1º O Decreto Legislativo será editado no prazo de até 60 (sessenta) dias após a data de publicação desta Resolução.

§ 2º Enquanto o Decreto Legislativo não for publicado, deverão ser observadas as normas constantes da lei de diretrizes orçamentárias.”

Para cumprir essa determinação, foi apresentado o Projeto de Decreto Legislativo nº 01/2007-CN, de autoria do Senador José Maranhão, que *“Dispõe sobre normas para o desenvolvimento da fiscalização de obras e serviços pelo Poder Legislativo, nos termos dos artigos 70 e 165 a 167 da Constituição Federal”*. Referido Projeto de Decreto Legislativo foi distribuído na CMO nesta Sessão Legislativa para Relatoria do deputado Hugo Leal, portanto, com previsão de apreciação pela CMO ainda neste exercício.

Logo, o objetivo do citado art. 128 era evitar a existência de duas normas sobre a mesma matéria, o que poderia gerar conflitos e dúvidas interpretativas, benefício este que foi anulado pelo veto do Poder Executivo.

29. Art. 129 (permuta de bens imóveis do FRGPS pelo INSS)

“Art. 129. No procedimento de permuta de bens imóveis integrantes do Fundo do Regime Geral da Previdência Social - FRGPS por imóveis edificadas ou não, ou por edificações a construir, nos termos do art. 30 da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, o INSS poderá optar, de maneira motivada, entre a concorrência e o leilão, respeitadas as disposições previstas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 1º Para fins do disposto no caput deste artigo, caberá ao INSS a realização do respectivo procedimento licitatório, não se aplicando, no caso do leilão, as condições previstas nos incisos I a X do art. 14 da Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007.

§ 2º Independente do procedimento licitatório escolhido, o critério de julgamento poderá contemplar a maior torna em pecúnia.

§ 3º Ao INSS caberá a regulamentação do procedimento previsto neste artigo.”

- **Razões do veto**

“As leis orçamentárias possuem rito legislativo próprio, cuja tramitação ocorre, exclusivamente, pela comissão mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição,

motivo pelo qual a matéria objeto dessas leis não poderá transcender as orientações constitucionais ou da LRF, em especial quanto ao seu conteúdo.”

- **Análise das Consultorias**

Os argumentos que amparam o veto baseiam-se numa possível inaptidão da LDO para tratar de matérias relativas à permuta de bens imóveis integrantes do Fundo do Regime Geral da Previdência Social -FRGPS, quando, na verdade, qualquer medida que impacte o patrimônio do Fundo pode vir a repercutir na capacidade de financiamento de suas despesas.

Além disso, desconsidera-se que os dispositivos representam grande avanço em relação à legislação atual. O tema diz respeito diretamente ao direito financeiro, ramo jurídico em várias oportunidades aprimorado com disposições, ainda que temporárias, das LDOs, mas que demonstram-se razoáveis e úteis.

Exemplo clássico de aprimoramento em matéria financeira trazido pelas LDOs tem-se na exigência de trânsito em julgado para inscrição de precatórios judiciais, hoje determinação constitucional contida no art. 100. Tal exigência foi introduzida no ordenamento pátrio pela LDO/2000, Lei nº 9.811, de 1999, art. 21, § 2º⁸, que eliminou a execução provisória contra a Fazenda Pública, que tantos desvios permitiu em detrimento do Erário. Assim, a EC 30, de 2000, incorporou ao texto constitucional preceito legal já testado pelas LDOs anteriores.

30. Anexo II, inciso XXXVII (demonstrativo atualizado da margem de expansão das despesas obrigatórias com a metodologia dos cálculos)

“XXXVII - demonstrativo atualizado da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, discriminando a metodologia de cálculo;”

- **Razões do veto**

“A margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado constitui-se em um demonstrativo informativo, da mesma natureza que diversos outros que compõem o anexo de metas fiscais exigidos pelo art. 4º, § 2º, da LRF, tais como as avaliações financeiras e atuariais dos regimes de previdência e a estimativa e compensação da renúncia de receita. A utilidade desses demonstrativos, no entanto, consoma-se com o processo orçamentário ordinário, não cabendo sua atualização após a publicação da LDO.”

- **Análise das Consultorias**

⁸ Art. 21 ... § 2º A relação dos débitos de que trata o caput deste artigo, somente incluirá precatórios cujos processos contenham certidão de trânsito em julgado da decisão exequenda e atendam a pelo menos uma das seguintes condições:

I - certidão de trânsito em julgado dos embargos à execução;

II - certidão de que não tenham sido opostos embargos ou qualquer impugnação aos respectivos cálculos.

A estimativa da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado foi introduzida pela LRF, art. 4º, § 2º, V, como um demonstrativo das LDOs, com o fito de assegurar que não haverá criação de nova despesa sem fonte consistente de financiamento, entendida como o aumento permanente de receita ou a redução permanente de despesa.

A mesma LRF em seu art. art. 5º, II, exige 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 § 6.º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;”

Assim, o Anexo III.7 da LDO/2012 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.

Fundada na óbvia defasagem temporal e conjuntural dos valores consignados no Anexo III.7 da LDO/2012, a LRF fixa a necessária atualização desse demonstrativo agora quando do envio do projeto de lei orçamentária para 2012.

Outro entendimento mostra-se dissociado dos princípios regedores do regime de responsabilidade na gestão fiscal introduzidos pela LRF: ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

31. Anexo II, incisos XXXVIII, XXXIX e XL (demonstrativos das correspondências das ações de 2011 com 2012 e projeções para 2013, 2014 e 2015)

“XXXVIII - demonstrativo da correspondência entre as ações constantes da lei orçamentária para 2011 com as ações incluídas no Projeto de Lei Orçamentária para 2012, inclusive na forma de banco de dados;

XXXIX - demonstrativo, por UO e ação, contendo o custo total previsto, a execução recente, o valor orçado para 2012 e as projeções para 2013, 2014 e 2015;

XL - relatório discriminando projetos em andamento, constantes ou não da proposta, cuja execução financeira, até 30 de junho de 2011, ultrapasse 20% (vinte por cento), acompanhado do seu custo estimado e meta total, data de início e execução física e financeira acumulada, bem como informações dos novos projetos constantes da proposta com seus respectivos custos e metas totais estimados;”

- **Razões dos vetos**

“A redução do prazo para encaminhamento ao Congresso Nacional dos demonstrativos exigidos, bem como a mudança do rol das ações em comparação com o exercício de 2011, em decorrência da nova estrutura do Plano Plurianual - PPA, aliadas à complexidade dos demonstrativos em questão, não permitem a sua elaboração no prazo fixado, sem prejuízo do envio das informações costumeiramente prestadas ao Poder Legislativo.”

- **Análise das Consultorias**

Os relatórios vetados são de extrema importância para a análise da lei orçamentária. A necessidade de se ter a correspondência entre as ações constantes da lei orçamentária para 2011 com as ações incluídas no Projeto de Lei Orçamentária para 2012 é justificada em função das alterações nas ações orçamentárias previstas para 2012, com a entrada em vigor do novo modelo de PPA.

Como já é sabido, o novo PPA não conterá ações orçamentárias, o que criará um vazio de informações acerca da projeção das ações plurianuais. Daí a necessidade do demonstrativo que contempla a projeção plurianual das ações, também vetado.

O outro dispositivo, também vetado, continha uma série de informações gerenciais dos projetos em andamento, entre os quais o custo estimado e meta total, data de início e execução física e financeira acumulada.

As razões do veto indicam basicamente o prazo reduzido. Como as informações solicitadas são de fundamental importância para a análise do projeto de lei orçamentária, sugere-se que a CMO ou a Relatoria do PLOA 2012, nos termos regimentais, solicite tais informações do Poder Executivo, com um prazo maior.

32. Anexo IV, Seção II e Art. 68 (contingenciamento e relação das demais ações ressalvadas)

“Art. 68. Não serão objeto de limitação de empenho e movimentação financeira, conforme o art. 9º, § 2º, da LRF, as despesas decorrentes de iniciativas parlamentares individuais até o montante da reserva primária a que se refere o art. 13 desta Lei, e ainda aquelas:

I - relacionadas no Anexo IV desta Lei; e

II - custeadas com recursos provenientes de doações e convênios.

§ 1º As despesas de que trata a Seção II do Anexo IV desta Lei poderão ser objeto da limitação prevista no caput deste artigo em relação ao montante não excluído nos termos do § 2º do art. 67 desta Lei.

§ 2º A ressalva à limitação de empenho e movimentação financeira das despesas relacionadas na Seção II do Anexo IV desta Lei está restrita a 1% (um por cento) da receita corrente líquida, devendo aplicar-se proporcionalmente aos valores

constantes do projeto de lei orçamentária apresentado pelo Poder Executivo, observado ainda o disposto no § 1º deste artigo.”

“II) DEMAIS DESPESAS RESSALVADAS, CONFORME O ART. 9º, § 2º, DA LRF:

- 1. Despesas relativas à prevenção e ao combate à violência contra a mulher;*
- 2. Despesas relativas ao Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas;*
- 3. Despesas com a implantação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras - SISFRON.*
- 4. Despesas referentes à segurança de voo e ao controle do espaço aéreo brasileiro, custeadas com recursos próprios;*
- 5. Despesas com as ações vinculadas às subfunções Desenvolvimento Científico, Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia e Difusão do Conhecimento no âmbito da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA;*
- 6. Despesas com a segurança da sanidade na agropecuária, no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;*
- 7. Despesas com prevenção e preparação para desastres, no âmbito do Ministério da Integração Nacional - Secretaria Nacional de Defesa Civil;*
- 8. Despesas relativas às ações finalísticas voltadas à ciência, tecnologia e inovação, no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia;*
- 9. Despesas relativas a acordos de cooperação internacional que preveem transferência de tecnologia;*
- 10. Despesas relativas à Vivência e Iniciação Esportiva Educacional - Segundo Tempo, no âmbito do Ministério do Esporte;*
- 11. Despesas da SUFRAMA custeadas com recursos próprios;*
- 12. Despesas relativas à prevenção e combate ao desmatamento, queimada e incêndios florestais e à conservação e uso sustentável da biodiversidade e dos recursos genéticos;*
- 13. Atividades de fiscalização, inclusive das agências reguladoras;*
- 14. Ações e programas na faixa de fronteira, no âmbito do Ministério da Integração Nacional;*
- 15. Despesas relativas a medicamento para diabetes e hipertensão arterial; e*
- 16. Despesas com Bolsa de Pesquisa e Bolsa Atleta.”*

- **Razões dos vetos**

“A exclusão de quaisquer dotações orçamentárias da base contingenciável dificulta o gerenciamento das finanças públicas, especialmente o alcance da meta de resultado primário. Ademais, deve-se destacar que a não exclusão de determinada despesa da limitação de empenho não inviabiliza a sua execução, mas, ao contrário, cria condições para que o gestor possa otimizar os recursos disponíveis.”

- **Análise das Consultorias**

A prerrogativa do Poder Legislativo de estabelecer ressalvas ao contingenciamento está prevista na LRF, § 2º do art. 9º. Os dispositivos em apreço foram elaborados e aprovados pelo Congresso Nacional em absoluta consonância com a faculdade ali prevista de ressalvar do contingenciamento a programação considerada prioritária por ele.

Ademais, o conjunto das despesas ressalvadas estaria limitado a 1% da receita corrente líquida, e apenas se aplicaria, de forma proporcional, às respectivas programações previstas no projeto de lei orçamentária enviado pelo próprio Executivo.

Assim sendo, o veto somente se justifica como uma forma de o Poder Executivo manter unilateralmente sua vontade na escolha das despesas que serão objeto de contingenciamento, o que lhe dá grande margem de discricionariedade.

No que se refere ao disposto no art. 68 do PLDO 2012, as disposições apenas preveem o conjunto de despesas que não podem ser objeto de limitação de execução, seja por sua obrigatoriedade expressa em lei, seja por sua essencialidade reconhecida nos termos do § 2º do art. 9º da LRF. A Seção II do Anexo IV especifica as ações reconhecidamente essenciais que, aos olhos do Congresso Nacional, devem ser protegidas do já corriqueiro contingenciamento.

Comparativamente com exercícios anteriores, foram acrescentadas ao dispositivo as ações decorrentes de emendas individuais. Essa inclusão se deu por imperiosa necessidade de fazer valer a destinação de recursos realizada pelo Parlamento, haja vista o descaso histórico a que é submetida, além do uso discricionário e político na liberação de tais programações. Apesar disso, a norma não requereu identificação de recursos novos, pois apenas se utilizou da parcela da reserva de contingência destacada exclusivamente para atender às emendas parlamentares, como já se faz há muito tempo.

O Poder Executivo, como ocorrido no passado, poderia ter optado por um veto seletivo, situação na qual preservaria algumas ações da limitação de empenho e movimentação financeira, como o fez em LDOs anteriores.

O veto generalizado revela inadmissibilidade do Poder Executivo em relação à qualquer iniciativa do Poder Legislativo, independentemente do conteúdo. Todas as ações destacadas pelo Congresso Nacional foram igualadas com as demais, de modo que não há mais prioridade na execução do orçamento, salvo aquelas que o Executivo bem lhe aprovar por livre arbítrio.

III. CONCLUSÃO

Os vetos atingiram importantes dispositivos relacionados à transparência da peça orçamentária. Foram frustradas iniciativas e aperfeiçoamentos que atingem a própria eficácia da participação do Congresso Nacional em matéria orçamentária e financeira.

Em relação aos anos anteriores, a quantidade de vetos mostra o afastamento crescente entre os Poderes na busca de soluções alternativas ou consensuais em finanças públicas.

O veto generalizado de dispositivos incluídos pelo Congresso Nacional revela intransigência em relação às iniciativas do Poder Legislativo, independentemente do conteúdo.

O Congresso Nacional, com o veto de quase todos os dispositivos por ele incluídos, vê-se alijado de suas prerrogativas constitucionais na formulação de diretrizes orçamentárias e na definição dos gastos públicos.

Wagner Primo Figueiredo Junior⁹

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

Orlando de Sá Cavalcante Neto¹⁰

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

⁹ **Consultores designados:** Eugênio Greggianin (coord.), José F. Cosentino, Márcia R. Moura, Mário Luis Gurgel de Souza, Eber Zoehler Santa Helena, Salvador Júnior.

¹⁰ **Consultores designados:** José de Ribamar P. da Silva (coord.), Maurício Ferreira de Macedo,