



**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 04/07

**SUBSÍDIOS À APRECIACÃO DOS VETOS PRESIDENCIAIS À LEI DE DIRETRIZES  
ORÇAMENTÁRIAS PARA 2008**

(Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007)



## I INTRODUÇÃO

O Presidente da República, na Mensagem nº 599, de 13 de agosto de 2007, decidiu vetar 12 (doze) dispositivos do projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2008 aprovado pelo Congresso Nacional. A presente Nota Técnica tem por objetivo analisar as razões apontadas nos vetos opostos pelo Chefe do Poder Executivo.

As considerações apresentadas não refletem, necessariamente, a opinião da Comissão Mista de Orçamento ou a de seus parlamentares. Têm, antes, o propósito de apresentar subsídios à apreciação técnica dos vetos.

## II ANÁLISE DA MATÉRIA POR DISPOSITIVO VETADO

A parte vetada dos dispositivos estão destacadas, a seguir, em negrito e itálico, seguida pelas razões, em itálico, apresentadas pelo Poder Executivo:

### 1) DISPOSITIVO VETADO: § 5º DO ART. 13

Art. 13...

...

**§ 5º No âmbito do programa 0471 - Ciência, Tecnologia e Inovação para Inclusão e Desenvolvimento, podem integrar a operação especial 0862 - Apoio à Pesquisa, Inovação e Extensão Tecnológica para o Desenvolvimento as ações destinadas à implantação de Centros Vocacionais Tecnológicos - CVT, Arranjos Produtivos Locais - APL e Inclusão Digital, sendo que essa última também poderá integrar a operação especial 001F - Apoio à Implantação e Modernização de Centros Vocacionais.**

...

#### Razões do voto

A redação do dispositivo impossibilita um juízo perfeito acerca do que nele se pretende. Entretanto, depreende-se que se está permitindo que as despesas relativas às ações Centros Vocacionais Tecnológicos - CVT, Arranjos Produtivos Locais - APL e Inclusão Digital possam ser apropriadas nessas ações específicas e na operação especial 0862 - Apoio à Pesquisa, Inovação e Extensão Tecnológica para o Desenvolvimento. Além disso, as despesas pertinentes à ação Inclusão Digital ainda poderá ser executada na operação especial 001F – Apoio à Implantação e Modernização de Centros Vocacionais.

Nesse sentido, o parágrafo em questão contraria o disposto no § 4º do art. 5º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, por sinalizar para a possibilidade de consignação na lei orçamentária de crédito com finalidade imprecisa.

Ademais, o dispositivo afronta o princípio orçamentário da especificação ou discriminação da despesa, assim como a recomendação do Tribunal de Contas da União no sentido de que se atente para que não haja destinação de recursos em mais de uma programação para o atendimento do mesmo objeto.



## Análise das Consultorias

O dispositivo vetado visava conferir maior flexibilidade à gestão orçamentária no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia para a execução de suas programações. Tinha-se por finalidade possibilitar que, sob a ação “0862 - Apoio à Pesquisa, Inovação e Extensão Tecnológica para o Desenvolvimento”, dada sua generalidade, pudessem ser realizados objetivos para os quais há programações específicas, como é o caso da implantação de centros vocacionais tecnológicos, a inclusão digital e a organização de arranjos produtivos locais.

### 2) DISPOSITIVO VETADO: § 2º DO ART. 14

“Art. 14...

...

**§ 2º É vedada a constituição de reserva de que trata o inciso I do § 1º à conta do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre - DPVAT e de fontes vinculadas ao Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito - FUNSET.**

...

### Razões do veto

A questão da constituição de reserva de contingência à conta de recursos próprios e vinculados, inclusive quanto ao seu valor, deve ser decidida no contexto da lei orçamentária anual, especialmente em função do montante das receitas estimadas e da necessidade de alocação de recursos para que o órgão ou entidade possa realizar as despesas necessárias ao alcance de seus objetivos, observada a sua capacidade operacional.

Além disso, o estabelecimento a priori de vedação de constituição de reserva de contingência, à conta dos recursos elencados, poderá dificultar a obtenção da meta de superávit primário.

Acrescente-se, ainda, que o cumprimento das determinações constantes desse dispositivo representaria uma redução da disponibilidade de recursos para aplicação em outras políticas de governo, inclusive da área social, ou mesmo para investimentos, além de criar outro tipo de prioridade não previsto no art. 4º do presente Projeto de Lei.

## Análise das Consultorias

Ao estabelecer vinculações de receitas aos diferentes órgãos, entidades e fundos, a lei busca oferecer garantias para que as atribuições legais que lhe são conferidas sejam executadas satisfatoriamente.

Tendo em vista a necessidade de se produzir superávits primários, desde a elaboração do orçamento, vem-se utilizado o artifício de contingenciar recursos vinculados, sob o título de “reserva de contingência”, tornando inócuas a vinculação legal. É verdade que tais recursos, assim contingenciados, não podem ser utilizados para pagar os encargos da dívida pública, ficam fazendo parte das disponibilidades da União, que são confrontadas com a dívida bruta, para permitir a redução da dívida líquida.



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados  
Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

---

Não se poderia argumentar, por outro lado, do contingenciamento por falta de capacidade operacional. Se assim o fosse, a solução mais óbvia seria a redução das referidas taxas, com a conseqüente redução da carga tributária.

O dispositivo vetado foi incluído pelo Congresso Nacional no entendimento de que o descontingenciamento de tais recursos seria o melhor para o País, porquanto visava dar plena eficácia às leis que estabeleceram vinculações relativas ao Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre - DPVAT e ao Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito – FUNSET, especialmente quando se cobram melhorias dos índices de acidentes em todas as rodovias.

### 3) DISPOSITIVO VETADO: INCISO VII DO § 1º DO ART. 19

Art. 19. Os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público da União terão como parâmetro para as despesas classificadas nos grupos de natureza de despesa 3 - Outras Despesas Correntes, 4 - Investimentos e 5 - Inversões Financeiras, em 2008, para efeito de elaboração de suas respectivas propostas orçamentárias, o conjunto das dotações fixadas na Lei Orçamentária de 2007, com as alterações decorrentes dos créditos suplementares e especiais, aprovados até 30 de junho de 2007.

§ 1º Serão excluídas do conjunto das dotações a que se refere o caput deste artigo aquelas destinadas:

...

**VII - às atividades do Poder Judiciário atendidas com recursos provenientes de custas e emolumentos, observado o § 2º do art. 98 da Constituição.**

...

### Razões do voto

*O dispositivo em questão, combinado com o inciso I do § 2º do mesmo artigo, é impreciso quanto aos recursos que devem ser acrescidos aos limites estabelecidos para o Poder Judiciário. Embora, aparentemente, a intenção tenha sido a de acrescer aos limites desse Poder, calculados na forma prevista no art. 19 do Projeto de Lei, o valor correspondente ao crescimento das receitas provenientes de custas e emolumentos, a redação poderá, também, levar ao entendimento de que deve ser acrescentado a esse limite o valor de todas as atividades nas quais estejam alocadas as aludidas receitas, o que poderá ensejar maior demanda por recursos do Tesouro Nacional.*

*Assim, em função da imprecisão do que se pretende com a redação dada ao dispositivo, sugere-se voto por contrariar o interesse público.*

### Análise das Consultorias

O dispositivo vetado á deveria, em verdade, ter vindo na proposta do Executivo, pois visava dar aplicação prática à Emenda Constitucional nº 45, de 8/12/2004. O §2º do art. 98 da Constituição determina, em decorrência da Emenda,



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados  
Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

---

que as custas e emolumentos sejam destinados exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da justiça.

A sistemática adotada pelo art. 19 da Lei sancionada é inicialmente de excluir no inciso VII as atividades do Poder Judiciário atendidas com recursos provenientes de custas e emolumentos, observado o § 2º do art. 98 da Constituição. Logo após, no mesmo artigo da LDO, no § 2º, inciso I, acrescenta aos limites estabelecidos de acordo com o caput e § 1º, as dotações destinadas às despesas da mesma espécie pertinentes ao exercício de 2008.

Assim, para cálculo da base que servirá de limite, somente poderia ser entendida como variação de gastos para 2008 as despesas a serem financiadas com o acréscimo nas receitas de custas, resultado do esforço arrecadatório do Poder Judiciário.

A redação vetada criava incentivo aos órgãos do Judiciário na arrecadação das custas, além de atender ao previsto na Emenda Constitucional nº 45.

### 4) DISPOSITIVO VETADO: ALÍNEA “E” DO INCISO VI DO ART. 25

Art. 25. Não poderão ser destinados recursos para atender a despesas com:

...

VI - ações que não sejam de competência da União, nos termos da Constituição, ressalvadas aquelas relativas

...

**e) à aquisição de equipamentos pesados, voltados para recuperação de estradas vicinais;**

...

### Razões do veto

O disposto na alínea “e” do inciso VI do art. 25, ao permitir que existam exceções à vedação de destinação de recursos para atendimento de despesas que não sejam de competência da União, ressalvando as relativas à aquisição de equipamentos voltados para recuperação de estradas vicinais, independentemente do estabelecimento de regras e parâmetros claros, na prática, viabiliza a transferência indiscriminada que se pretendia coibir.

A esse respeito cabe destacar que a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, cria o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT com o objetivo de implementar, em sua esfera de atuação, a política formulada para a administração da infra-estrutura do Sistema Federal de Viação, compreendendo sua operação, manutenção, restauração ou reposição, adequação e ampliação de capacidade mediante construção de novas vias e terminais, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos na referida Lei.

Para tanto, a esfera de atuação do DNIT corresponde à infra-estrutura do Sistema Federal de Viação, sob a jurisdição do Ministério dos Transportes, constituída de vias navegáveis, ferrovias e rodovias federais, instalações e vias de transbordo e de



*interface intermodal e instalações portuárias. Dessa forma, entende-se que o dispositivo em comento extrapola a competência legal daquela Autarquia.*

*Ademais, a destinação de recursos federais para a recuperação de estradas vicinais ocasionará dispersão de recursos orçamentários prejudicando o esforço que o Governo Federal está envidando para recuperar e conservar as principais vias que compõem o aludido Sistema.*

### Análise das Consultorias

A alínea vetada pretendia permitir a manutenção e a recuperação de estradas de suma importância ao tráfego e transporte entre municípios, e entre estes e os grandes centros urbanos, por intermédio de maior descentralização do montante dos recursos excessivamente concentrados na União.

A deficiência de estradas vicinais em diversos municípios prejudica o escoamento da produção e o crescimento econômico, afetando a comunidade local e aumentando o chamado custo Brasil. A par disso, o veto pode retardar, senão mesmo impossibilitar, iniciativas tais quais as pretendidas pela alínea vetada, que proporcionam o crescimento do interior do país. Observe-se, nesse particular, que as estradas vicinais complementam o sistema viário brasileiro, sistema do qual fazem parte as rodovias federais, dando-lhe a capilaridade necessária ao transporte eficiente de pessoas e bens.

Vale lembrar que o texto aprovado da LDO permite, em outras alíneas do mesmo inciso da alínea vetada, que a União destine recursos para atender ações dos estados e municípios, ainda que não sejam de competência da União, quando se tratar de:

- a) sistemas de transporte ferroviário de passageiros urbanos e suburbanos;
- b) transporte metroviário de passageiros;
- c) à construção de vias e obras rodoviárias destinadas à integração de modais de transporte; e,
- d) à malha rodoviária federal, cujo domínio seja descentralizado aos Estados e ao Distrito Federal.

### 5) DISPOSITIVO VETADO: ART. 27

***Art. 27. Os investimentos para construção e pavimentação de rodovias constantes do projeto de lei orçamentária não poderão exceder a 25% (vinte e cinco por cento) do total destinado a rodovias federais.***

***Parágrafo único. Não se incluem no limite fixado no caput deste artigo os investimentos em rodovias para eliminação de pontos críticos, adequação de capacidade das vias, construção e adequação de contornos, acessos, anéis e pontes.***

### Razões do voto

O dispositivo em questão, ao limitar os investimentos para construção e pavimentação de rodovias apenas no projeto de lei orçamentária, diferentemente do que consta da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2007 e do correspondente Projeto de



*Lei de 2008, enviado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, no uso de sua competência privativa, estabelece uma diferenciação no tratamento a ser dado aos referidos investimentos quando da aprovação da lei orçamentária, no âmbito do Poder Legislativo, conferindo um tratamento não isonômico entre os Poderes.*

*Acrescente-se a isso o fato de que a logística de transportes no Brasil tem sido muito criticada, seja pela precariedade na manutenção e conservação de suas rodovias ou pela ausência de investimentos na ampliação e melhoria da malha existente. O dispositivo em questão, ao limitar os investimentos para construção e pavimentação de novas rodovias federais pode significar constrangimento adicional à programação de expansão da malha rodoviária federal constante tanto no Plano Nacional de Logística de Transportes - PNLT quanto no Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. Embora a política rodoviária nacional tenha clara prioridade no sentido de conferir boa trafegabilidade à malha rodoviária existente, há investimentos imprescindíveis de expansão, previstos no PAC e no PNLT, cujos montantes poderão ultrapassar o percentual determinado no artigo em análise, o que poderia se transformar em obstáculo ao plano de melhoria da logística de transportes nacional.*

### Análise das Consultorias

O dispositivo em tela, que limita o percentual de recursos destinados à construção e pavimentação de rodovias federais, constava das LDOS já há muitos anos, fixando um percentual máximo, dentre os recursos destinados às rodovias federais, para as obras de construção e pavimentação de rodovias. Tratou-se, no passado, de iniciativa do Congresso Nacional no sentido de privilegiar os gastos com a conservação e a recuperação das rodovias, evitando que os gastos com novas construções, de maior atrativo eleitoral, absorvessem o maior montante dos recursos.

Atualmente, a possibilidade de maiores investimentos em transporte rodoviário no âmbito do PAC, indicava a necessidade de se elevar um pouco o percentual destinado à construção e pavimentação de rodovias federais de 20% para 25%. A diferenciação no tratamento na etapa da elaboração do projeto e da elaboração da lei orçamentária, por si só, não é motivo de veto, uma vez que vários outros dispositivos atribuem posições diferenciadas aos Poderes Executivo e Legislativo. Aparentemente, o veto aproveitou o ensejo do alegado tratamento não isonômico para retirar toda e qualquer limitação relativa às novas construções, ainda que, no próprio projeto de lei, tenha constado o limite de 20%.

### 6) DISPOSITIVO VETADO: ALÍNEA “D” DO INCISO II DO ART. 39

Art. 39. Sem prejuízo das disposições contidas nos arts. 35, 36, 37 e 38 desta Lei, a destinação de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos dependerá ainda de:

...

II - aplicação de recursos de capital, ressalvadas as situações previstas no inciso IV do art. 37 desta Lei, exclusivamente para:

...

**d) ampliação e conclusão de obras na assistência social às crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência;**



...

### Razões do voto

O dispositivo, ao contrário da alínea “c” desse mesmo inciso, não restringe a ampliação ou a conclusão das obras que tenham sido realizadas ou iniciadas com recursos do Orçamento da União, imputando um ônus adicional ao Tesouro Nacional.

Além disso, os recursos públicos, quando destinados a entidades privadas sem fins lucrativos, devem contribuir, prioritariamente, para a prestação imediata de serviços à comunidade, mediante a utilização da capacidade instalada da instituição, e não para formação do patrimônio da instituição recebedora dos recursos.

### Análise das Consultorias

Tinha-se por finalidade, através do disposto na alínea vetada, ampliar a capacidade instalada das instituições que hoje já prestam assistência social a crianças, adolescentes, idosos e pessoas portadoras de necessidades especiais. Tal pretensão vai ao encontro das políticas governamentais de favorecer o apoio à parcela mais vulnerável da sociedade.

A ampliação da capacidade instalada, seja por meio da expansão das instalações existentes, seja por intermédio da conclusão de obras já iniciadas, possibilitaria o atendimento de número cada vez maior de pessoas que necessitam do amparo do estado, podendo-se estabelecer, no caso de restrições orçamentárias, critérios que beneficiassem as comunidades mais carentes.

O voto coloca em xeque a política governamental de ampliar a assistência aos beneficiários abrangidos pelo dispositivo vetado.

Ressalta-se que, no entendimento das Consultorias, o voto em apreço tornou inaplicável o inciso IX do art. 37 da LDO.

## 7) DISPOSITIVO VETADO: § 1º DO ART. 100

Art. 100...

**§ 1º É vedada a utilização de fontes de receita condicionadas no financiamento de despesas relativas à programação dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público e a pessoal e benefícios previdenciários, exceto quando vinculadas ao atendimento dessas despesas.**

...

### Razões de voto

A vedação à utilização de fontes de receita condicionadas no financiamento das despesas com pessoal e benefícios previdenciários justifica-se pelo caráter obrigatório da execução das mesmas, de modo a evitar que eventual não-aprovação da medida legislativa possa prejudicar sua realização. Grande parte das despesas dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, não se revestem dessa característica, por serem justamente de execução não-obrigatória, sendo que a sua inclusão na citada vedação, acaba por conferir às mencionadas despesas tratamento diferenciado em relação àquelas de mesma natureza no âmbito do Poder Executivo.



---

*Assim, entende-se que tal procedimento constitui ofensa direta ao princípio constitucional de separação e equilíbrio entre os Poderes.*

### Análise das Consultorias

O veto ao dispositivo em apreço deu-se, conforme as razões, exclusivamente porque o parágrafo vetado pretendia excluir a utilização de fontes de receita condicionada no financiamento de despesas dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público.

A justificação vai no sentido de que grande parte das despesas daqueles órgãos não são obrigatórias, o que acabaria por conferir tratamento diferenciado em relação às despesas de mesma espécie do Poder Executivo.

É preciso esclarecer que a parcela mais expressiva das despesas dos órgãos que seriam beneficiados pelo dispositivo vetado constitui-se de gastos obrigatórios, correspondendo, no orçamento de 2007, a 74,30% no Poder Legislativo, 78,10% no Poder Judiciário e 66,54% no Ministério Público.

O parágrafo vetado foi incluído visando conciliar os dispositivos da LDO com os da Constituição Federal sobre o tema, e assim manter coerente o ordenamento legal. É que a Carta Magna estabelece condições para tais Poderes elaborarem suas propostas orçamentárias, exigindo obediência ao estabelecido na LDO (arts. 51, IV, 52, XIII, 99 e 127, §3º, da CF).

A LDO, por seu turno, também estabelece uma série de condições e parâmetros para a elaboração e consolidação de tais propostas (v.g., arts. 15, 19 e 83).

Ora, se os respectivos orçamentos obedecem critérios constitucionais e legais na sua elaboração, não haveria justificação plausível para sujeitar as dotações desses Poderes e Ministério Público à conveniência e discricionariedade de outro Poder, sob pena de, aí sim, ferir-se o princípio da separação entre eles (art. 2º da CF).

As fontes de receita condicionadas prováveis para 2008, no caso, são as decorrentes da CPMF e da DRU (Desvinculação das Receitas da União). A proibição de utilização dessas fontes condicionadas no financiamento de despesas relativas à programação dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público teve também o propósito de evitar qualquer constrangimento ou conflito de interesses por parte desses órgãos quanto à apreciação do mérito ou de eventual julgamento de admissibilidade ou constitucionalidade dessas medidas. Assim, o dispositivo vetado favorecia o livre exercício da atividade legislativa e jurisdicional, preservando os meios necessários ao seu funcionamento, sem compromisso ou vínculo com o teor decisório na esfera de suas atribuições constitucionais.

O veto oposto, no entanto, não tem o condão de permitir a inclusão de fontes vinculadas nas dotações dos órgãos abrangidos pelo dispositivo vetado, tendo em vista o disposto no art. 168, da CF, que determina o repasse financeiro correspondente às dotações, para esses órgãos, até o vigésimo dia de cada mês. Do mesmo modo, não se poderá incluir fontes vinculadas em dotações para despesas obrigatórias, pela própria impositividade inerente a essas despesas.



## 8) DISPOSITIVO VETADO: ART. 131

*Art. 131. Os restos a pagar não processados terão vigência de um ano a partir de sua inscrição, exceto se:*

*I - vierem a ser liquidados nesse período, observado o disposto no parágrafo único do art. 112 desta Lei;*

*II - referirem-se a convênio, ou instrumento congênere, por meio do qual já tenha sido transferida a primeira parcela de recursos, ressalvado o caso de rescisão; ou*

*III - referirem-se a convênio, ou instrumento congênere, cuja efetivação dependa de licença ambiental ou do cumprimento de requisito de ordem técnica estabelecido pelo concedente.*

*§ 1º Durante a execução dos restos a pagar não serão admitidas alterações nos valores anteriormente inscritos.*

*§ 2º Fica vedada no exercício de 2008 a execução de restos a pagar inscritos em exercícios anteriores a 2007 que não tenham sido liquidados até 31 de dezembro de 2007, ressalvado o disposto no inciso II do caput.*

*§ 3º Os órgãos de controle interno e externo verificarão o cumprimento do disposto neste artigo.*

### Razões do voto

O entendimento de que devem ser envidados todos os esforços possíveis na busca da redução das despesas inscritas em restos a pagar, especialmente as não-processadas, parece ser unanimidade entre os gestores públicos de todos os Poderes. Entretanto, também é expressiva a opinião de que essa redução deve ser realizada de forma gradual, a fim de não comprometer a execução orçamentária e financeira das ações autorizadas pelo Poder Legislativo nos respectivos exercícios financeiros.

Dessa forma, considerando que o dispositivo em questão impede que os restos a pagar não processados, que não tenham sido objeto de convênio ou instrumento congênere, não possam ter a sua vigência prorrogada, poderá colocar em risco a continuidade de importantes ações empreendidas pelo Governo na busca do almejado crescimento econômico.

### Análise das Consultorias

O dispositivo buscava estabelecer, por lei, e assim fazê-lo incidir sobre todos os Poderes, o que, previsto na Lei nº 4.320/64, no Decreto-Lei 200/67 e na Lei Complementar nº 101/2000, até então estava regulado apenas no Decreto nº 93.872, de 1986. A falta de maior disciplinamento legal sobre a inscrição de despesas em restos a pagar tem permitido a edição de decretos, para prorrogar sua vigência segundo a conveniência apenas do Poder Executivo, prorrogação essa que às vezes beneficia apenas determinados órgãos.

Além de dubitável eficácia, essas prorrogações via decreto, que já se tornaram regra, contrariam o princípio da anualidade orçamentária e provocam uma barafunda financeira, por meio da execução, no exercício presente, de despesas de diversos anos pretéritos, e jurídica, quanto à aplicação do decreto aos órgãos dos demais Poderes e



Ministério Público. O próprio Decreto nº 93.872/1996 não poderia ser exigido fora das fronteiras do Poder Executivo, haja vista a autonomia financeira daqueles órgãos.

Além disso, agride o princípio do equilíbrio das finanças públicas, porque desconsidera que as despesas programadas para determinado exercício foram com base na receita estimada para esse mesmo exercício. Basta lembrar que, em 2006, o volume inscrito em restos a pagar equivale a aproximadamente três vezes a previsão de gastos de 2007 por meio do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

A propósito, o art. 2º da Lei 4.320/64 estabelece que o orçamento público brasileiro é regido pelo princípio da anualidade. Ou seja, as dotações têm vigência até o final de cada exercício financeiro, quando, se não legalmente utilizadas, perdem eficácia. A Constituição Federal, em diversos dispositivos da Seção II do Capítulo II, assegura vigência a tal princípio (v.g. §5º do art. 165). Relativamente ao equilíbrio das contas públicas, o §1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101, de 2000, deixa claro que esse é um princípio perseguido.

Parece não haver dúvidas de que, e por isso mesmo devem ser adequadamente disciplinados, os restos a pagar se transformaram em instrumento político. É que, se por um lado podem ser utilizados para passar à sociedade a imagem de eficiência da administração pública, em vista de que os empenhos efetivamente apropriam as dotações orçamentárias e, assim, demonstram, mas apenas contabilmente, elevada execução da despesa, por outro, ao permitir a formação de um contingente represado de vultosas despesas pendentes de efetiva realização, podem ser utilizados como elementos de barganha política, no sentido de que a concretização dos gastos ou da transferência dos respectivos recursos somente ocorreria na medida da realização de acordos.

O Congresso Nacional pretendeu estabelecer regras, embora embrionárias, porém eficientes, sobre a questão. Por exemplo, visou reduzir a prática, de questionável legalidade, que se vem generalizando, de se promover o empenhamento de gastos fictos, porquanto ainda sem amparo em qualquer contrato, convênio ou outro qualquer meio hábil. No caso, os empenhos são emitidos com o fim de assegurar para os anos seguintes as dotações assim empenhadas. Não existe amparo para tal comportamento sequer no Decreto nº 93.872/1996. Lembre-se, por oportuno, que o modo de assegurar continuidade às ações empreendidas pelo governo é via inserção, nos orçamentos de cada exercício, das programações respectivas.

É certo que o empenho deve preceder à despesa (art. 60 da Lei 4.320/64). No entanto, conforme interpretação sistemática da legislação orçamentário-financeira, se esta não for contratada, conveniada, ajustada, o empenho perde vida no final do exercício, haja vista o princípio da anualidade. Impõe lembrar que o art. 36 da Lei nº 4.320/64 estabelece claramente que somente se inscrevem em restos a pagar “as despesas” empenhadas. Se não há despesa, não há que se falar em inscrição. E para haver despesa há necessidade de duas partes: uma credora, outra devedora, o que só se configura por meio de um contrato, convênio, ajuste ou congêneres. Daí que os empenhos de mera dotação, quais sejam os que não têm o amparo em uma despesa, não podem romper a barreira do exercício de sua emissão.

De igual modo, o art. 58 da mesma lei estabelece que o empenho “de despesa” é o ato emanado da autoridade competente que cria para o estado obrigação de pagamento, pendente ou não de condição. Daí se concluir que, efetivamente, só se inscreve “despesa” em restos a pagar, esteja ela já em condição de imediato



pagamento (liquidada) ou no aguardo do implemento de condição (não liquidada), de que é exemplo a pendência de entrega do bem contratado. Por outro lado, não há obrigação de pagamento, ainda que condicionada, quando não há despesa contratada.

Demais disso, deve-se ter em mente o princípio da legalidade, insculpido no art. 37 da Constituição Federal, que exige da pessoa pública atuação apenas conforme o previsto em lei. E não há permissão em qualquer normativo para a inscrição de despesa ficta, a qual, por não existir, sequer merece ser qualificada como despesa.

Isto posto, parece despiciendo alegar já existir nas normas orçamentárias critérios de razoável percepção sobre a inscrição em restos a pagar, seja na Lei nº 4.320/64, seja no Decreto Lei nº 200/67, seja no Decreto nº 93.872/1996, mas que não estão sendo obedecidos. O interesse no Congresso Nacional em legislar sobre a matéria, por meio da LDO, seria também o de aperfeiçoá-las, tornando-as mais claras.

De se concluir que o veto não contribui para o controle e aperfeiçoamento do gasto público.

## 9) DISPOSITIVO VETADO: ITENS XXXVII E XXXVIII DO ANEXO II

***XXXVII - demonstrativo com informações sobre o estágio, físico e financeiro, de implementação de cada subtítulo do PPI contido nos Orçamentos de 2005, 2006 e 2007, comparando-se valores autorizados e executados até 30 de junho de 2007, com as razões para eventuais desvios;***

***XXXVIII - critérios gerais, elementos e metodologias necessários à avaliação da relação custo-benefício utilizados para seleção da programação do PPI, constante ou não da Lei Orçamentária de 2007, bem como anexo, por órgão, com a memória de cálculo da taxa de retorno dos investimentos de cada uma das programações;***

### Razões do voto

O expressivo crescimento do montante dos recursos alocados ao Projeto-Piloto de Investimentos Públicos - PPI e o aumento da complexidade das informações a serem encaminhadas ao Congresso Nacional, em relação ao exercício anterior, demandam grande esforço operacional, com prazo exíguo para sua realização.

Ressalte-se que, no exercício de 2007, o PPI foi ampliado com projetos de investimentos, além da infra-estrutura de logística de transportes, para outros segmentos da economia, como saneamento e habitação. Dessa forma, foi adicionada nova carteira de investimentos dessas áreas, contando com a inclusão de centenas de pequenos projetos.

A solicitação da memória de cálculo da taxa de retorno de todos os investimentos desde o exercício de 2005, conforme prevista no item XXXVIII, e não apenas das novas programações selecionadas, como era prescrito nas Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2006 e 2007, torna ainda mais complexa e demorada a tarefa de prestação de informações do Poder Executivo ao Poder Legislativo. Existe ainda a dificuldade de se gerar informações sobre grande parte dos projetos de grande vulto em execução no PPI, que tem empreendimentos cujos estudos de viabilidade foram realizados há anos, quando não eram necessárias diversas exigências requeridas atualmente, como taxa de retorno e avaliação de custo-benefício.



---

*Com relação ao item XXXVII, a solicitação de informações sobre a execução física de cada subtítulo do PPI até 30 de junho de 2007 é tarefa, talvez, ainda de maior complexidade, já que grande parte dos empreendimentos é realizada de forma descentralizada ou indireta, cujas prestações de contas ultrapassam, em regra, o prazo de quinze dias indicado na proposição para o seu encaminhamento ao Congresso Nacional.*

### Análise das Consultorias

As informações solicitadas no inciso XXXVII tratam do acompanhamento da execução do PPI, no que se refere aos estágios físico e financeiro de cada ação e as causas dos eventuais desvios entre o realizado e o planejado. São, assim, informações necessárias ao desempenho da prerrogativa fiscalizadora do Congresso Nacional.

A importância e magnitude do PPI vem merecendo atenção especial da sociedade, o que, aliado ao crescente volume de projetos de investimentos, abrangendo diversos setores da economia, corrobora a necessidade do envio das informações.

No tocante ao inciso XXXVIII, cabe lembrar que, conforme consta da Mensagem de encaminhamento do Projeto da Lei Orçamentária de 2007, o “PPI foi concebido na vigência do último Acordo com o FMI, com a intenção de viabilizar a realização de investimentos públicos de alto impacto econômico. A premissa empregada na concepção do PPI considerou a necessidade de expansão dos investimentos públicos, em consonância com as restrições fiscais. Por conseguinte, foi selecionada uma carteira de projetos cuja principal característica é a constituição de ativos que contribuirão para gerar resultados positivos no futuro, para o setor público e para a economia como um todo, superiores ao aumento do endividamento deles decorrentes.”

Portanto, os projetos selecionados devem trazer benefícios que ultrapassassem o custo do endividamento ou de não redução da dívida pública, justificando assim a dedução dos gastos neles incorridos da meta de superávit primário.

Para avaliar o impacto econômico dos projetos e dessa forma verificar sua adequação ao PPI, a metodologia que foi utilizada em 2005 e 2006 consistiu na realização de análises de custo-benefício, calculando-se a Taxa Interna de Retorno – TIR.

Portanto, o Congresso Nacional pretendeu receber informações que são necessárias para a avaliação e inclusão de cada projeto no PPI, consubstanciando-se em critérios gerais, elementos e metodologias necessários à avaliação da relação custo-benefício.

Enfim, a oposição de veto nos dispositivos ora analisados não se coaduna com o voto de confiança dado pelo Congresso Nacional ao Poder Executivo, inclusive por meio da aprovação do aumento do valor total inerente ao PPI. Lembre-se que, de 2006 para 2008, esse montante saltou de pouco de R\$ 3,0 bilhões para mais de R\$ 13,8 bilhões. Além disso, não atende ao princípio da publicidade, previsto no art. 37 da CF e no art. 18 da LDO/2008 publicada, que prestigia o amplo acesso da sociedade a todas as informações relativas à elaboração, aprovação e execução das leis sobre orçamento.

**10) DISPOSITIVO VETADO: ITEM 4 DA SEÇÃO II DO ANEXO IV**

II) DEMAIS DESPESAS RESSALVADAS, CONFORME O ART. 9º, § 2º, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 2000:

...

**4. Ações emergenciais de socorro e assistência às pessoas atingidas por desastres e de reabilitação do cenário afetado por desastres; e**

...

**Razões do voto**

*A exclusão de dotações orçamentárias da base de cálculo para a distribuição da limitação de empenho traz grandes dificuldades para o gerenciamento das finanças públicas no tocante ao alcance da meta de resultado primário, notadamente em função da significativa participação das despesas obrigatórias no conjunto das despesas primárias.*

*Além disso, à medida que se reduzem, nessa base, as despesas discricionárias do Poder Executivo, aumenta proporcionalmente a participação dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União na limitação de empenho, o que poderá prejudicar o desempenho de suas funções, uma vez que, de forma geral, suas dotações destinam-se ao custeio de ações administrativas.*

*Há de se ressaltar que a não-exclusão de determinadas despesas da limitação de empenho não prejudica a sua execução, mas, ao contrário, cria condições para que o gestor possa, a qualquer tempo, estabelecer as prioridades na execução de suas despesas, objetivando otimizar os recursos disponíveis.*

*Nesse sentido, entende-se que ressalvar as despesas relacionadas da limitação de empenho contraria o interesse público.*

**Análise das Consultorias**

A ressalva de contingenciamento das despesas de que tratam o dispositivo vetado justifica-se pela clareza do objeto: atender ações emergenciais de socorro e assistência às pessoas atingidas por desastres e ações relativas à reabilitação do cenário afetado pelos desastres.

Pessoas e ambientes nessas condições demandam ação incontinenti do Estado. Exigem atuação rápida e precisa, que não pode aguardar a discussão sobre a discricionariedade ou obrigatoriedade do gasto pertinente. Aliás, se não se puder imediata e sem amarras aplicar as verbas públicas para o resgate da vida das pessoas, o Estado perde totalmente seu sentido.

As despesas que foram preservadas na lei sancionada são, sem dúvidas, importantes e meritórias, mas nenhuma alça à relevância daquelas contidas no dispositivo vetado.



## 11) DISPOSITIVO VETADO: §§ 2º E 3º DO ART. 45

Art. 45...

...

**§ 2º O disposto no caput deste artigo não se aplica ao atendimento de ações emergenciais de defesa civil, em municípios comprovadamente afetados, desde a notificação preliminar de desastre, que tenham por objeto o socorro e a assistência a pessoas afetadas por desastres, bem como a reabilitação de cenários de desastres, em municípios comprovadamente atingidos, devendo as transferências de recursos serem efetuadas por meio de Portaria ministerial, mediante apresentação de Plano de Trabalho e Termo de Compromisso do Prefeito Municipal ou do Governador, que assegure o cumprimento integral das exigências legais até o final do prazo estabelecido para a execução dessas ações, não podendo ultrapassar 180 (cento e oitenta) dias a contar da liberação dos recursos.**

**§ 3º A falta do cumprimento das exigências legais no prazo estabelecido no parágrafo anterior implica a suspensão das transferências voluntárias, exceto quanto às ações de que trata o § 3º do art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 2000, sem prejuízo da aplicação das demais sanções cabíveis.**

### Razões do voto

Os mencionados dispositivos prevêem que o Município em situação de calamidade possa efetuar todos os tipos de convênios, ainda que não atendam as exigências constitucionais e as previstas na LRF. O §2º do art. 45 deve ser vetado porque ‘a notificação preliminar de desastre’ não significa que houve acatamento do Governo Federal; no entanto, a LDO já dispensaria a exigência de contrapartida.

O § 3º do art. 45 deve também ser vetado devido ao emprego da expressão ‘exceto quanto às ações de que trata o § 3º do art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 2000’, que assegura a continuidade da liberação de recursos a serem recebidos por intermédio dos convênios celebrados, mas para a celebração de novos, a LRF exige regularidade plena e não como admitido no § 3º do art. 45.

De acordo com o art. 25 da Lei Complementar no 101, de 2000, a realização de transferência voluntária requer 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. Há, ainda, a necessidade do cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde. Finalmente, o ente precisa cumprir os limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal.

### Análise das Consultorias

A inclusão dos dispositivos vetados foi resultado de debates com técnicos do Poder Executivo com o propósito de agilizar as transferências financeiras para municípios em situação de calamidade pública, a fim de que os recursos possam ser aplicados no tempo necessário ao combate aos efeitos dessas calamidades, sem que haja prejuízo às exigências legais.



---

A Constituição Federal, em seu artigo 167, § 3º, criou o mecanismo de créditos extraordinários a serem abertos mediante medida provisória, nos casos de situações imprevisíveis e urgentes, como é o caso das calamidades públicas. Contudo, a legislação infra-constitucional, ao disciplinar os mecanismos de transferências voluntárias, inclusive por Decreto, resultou em tal nível de burocratização de procedimentos que, conforme alegação dos técnicos da Defesa Civil do Poder Executivo, faz com que a ajuda governamental não tenha a celeridade necessária nesse tipo de gasto.

Certamente que para tais despesas, diferenciadas pela Carta Magna como de natureza extraordinária, não caberia a tramitação ordinária, ou usual, das demais transferências voluntárias. Tratar as calamidades da mesma forma que as transferências voluntárias para outras finalidades pode resultar até mesmo na negação do caráter extraordinário desse tipo de aplicação de verbas.

O dispositivo incluído teve por característica a possibilidade de “liberação prévia” de recursos, nos casos de atendimento de ações emergenciais de defesa civil. A comprovação das exigências da LRF continuariam subsistindo, mediante a emissão de “Termo de Compromisso do Prefeito Municipal ou do Governador, que assegure o cumprimento integral das exigências legais até o final do prazo estabelecido para execução dessas ações, não podendo ultrapassar 180 (cento e oitenta) dias a contar da liberação dos recursos”. Caso o prefeito ou Governador não cumprisse as exigências haveria a suspensão da transferência dos recursos, conforme estabelecido no § 3º do art. 45, também vetado. Destacamos, além disso, que tais transferências estariam sob a fiscalização dos órgãos responsáveis no âmbito do controle interno e principalmente do controle externo.

## 12) DISPOSITIVO VETADO: § 3º DO ART. 98 E § 3º DO ART. 126

Art. 98...

...

*§ 3º Os projetos de lei e medidas provisórias que, direta ou indireetamente, acarretem renúncia de receita tributária, financeira ou patrimonial de Estado, do Distrito Federal ou de Município, ressalvadas as repartições constitucionais e legais de receita, deverão ser acompanhados da estimativa do impacto orçamentário-financeiro na arrecadação desses entes.*

Art. 126...

...

*§ 3º Os projetos de lei ou medidas provisórias que, direta ou indireetamente, gerem despesas obrigatórias de caráter continuado para Estados, Distrito Federal ou Municípios, ressalvadas as decorrentes de aumento do salário mínimo, deverão conter a estimativa do impacto orçamentário-financeiro para esses entes.*



## Razões do veto

Sugere-se voto ao § 3º do art. 98 e ao § 3º do art. 126 dada a dificuldade de sua operacionalização. Existe uma interdependência das ações econômicas entre os entes federativos. As ações do Governo Federal podem repercutir sobre os Estados e Municípios e, da mesma forma, medidas tomadas pelos governos subnacionais também atingem a União. Em outros termos, na Federação, as ações de cada ente sempre impactam direta ou indiretamente os demais. A aferição do resultado das ações do Governo Federal sobre os 5.630 Municípios, 26 Estados e Distrito Federal não permite cálculo simples acerca desse impacto, haja vista a complexidade das variáveis envolvidas. Ademais, a Constituição Federal, nos arts. 21 e 22, reservou ao Governo Federal a faculdade de tomar algumas medidas que impactam os outros entes.

O estabelecimento de uma exigência complexa como proposta nos § 3º do art. 98 e no § 3º do art. 126 inibiria a atuação do Governo Federal, podendo ainda gerar pleitos de compensação por supostas perdas por partes de governos subnacionais que alegassem prejuízos, ainda que inexistentes, em decorrência das medidas implementadas pelo Governo Federal.

Conclui-se que, caso os mencionados dispositivos fossem aprovados, as políticas de maior alcance no que tange à produção e emprego, bem como as políticas monetária, fiscal e cambial, tornar-seiam prisioneiras de estimativas de impactos sobre os demais entes federativos. Dessa forma, ficaria limitado, em grande medida, o poder do Estado Brasileiro de induzir o desenvolvimento e de manter-se como sujeito ativo do processo de modernização das estruturas sociais, políticas e econômicas.

Cabe ainda fazer uma menção específica ao art. 98. O mencionado dispositivo, em consonância ao que dispõe o art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelece, no seu caput, que o projeto de lei ou medida provisória que conceda ou amplie incentivo de natureza tributária só será aprovado ou editada se houver estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrar em vigência e nos dois seguintes. Seu § 3º, de modo diverso, estabelece que os projetos de lei ou medidas provisórias que, direta ou indiretamente, acarretem renúncia de receita tributária, financeira ou patrimonial de Estado, do Distrito Federal ou de Município, ressalvadas as repartições constitucionais e legais de receita, deverão ser acompanhadas da estimativa do impacto orçamentário-financeiro na arrecadação desses entes.

No tocante às receitas tributárias, especificamente aos projetos de lei e medidas provisórias que diretamente acarretem renúncia, a proposta parece ineficaz. De fato, em se tratando de efeitos diretos, esses somente ocorreriam mediante alteração de alíquota, base de cálculo, fato gerador, ou hipótese isencial dos tributos de competência desses entes. Portanto, à exceção de casos em que a Constituição Federal previu alterações mediante lei complementar (definição de fato gerador e base de cálculo, em geral, e das alíquotas e da lista de serviços no caso do ISS), a disposição do § 3º não atinge medidas provisórias do Governo Federal, pois lhe falta competência para promover alterações legais que afetem diretamente as receitas tributárias dos demais entes. Além disso, considerando o complexo rito legislativo das leis complementares, quaisquer propostas que implicassem perdas para os entes da federação somente seriam aprovadas depois de exaustivos e fundamentados debates. Por essas razões, a exigência do § 3º parece dispensável.



*Quanto aos projetos de lei e medidas provisórias que acarretem indiretamente renúncia de receita tributária, há que se esclarecer inicialmente o alcance da expressão ‘indiretamente’.*

*Em princípio, os principais efeitos financeiros indiretos conhecidos das exonerações federais sobre os Estados, Distrito Federal e Municípios operam por intermédio do sistema de repartições constitucionais e legais, que afeta as receitas do Imposto sobre a Renda, IPI e Cide-Combustíveis (e indiretamente o ICMS em relação aos Municípios). Assim, qualquer medida que atinja a arrecadação desses tributos também impacta as receitas orçamentárias dos demais entes federados. Ressalte-se que o próprio art. 14 da LRF excluiu o IPI da obrigatoriedade de elaboração de estimativa de impacto orçamentário-financeiro.*

*Além desses efeitos indiretos, também há repercussões das renúncias em tributos federais que ocorrem porque essas reduzem a base de cálculo do ICMS, pois integram a sua base o Imposto de Importação, o Imposto sobre Produtos Industrializados e as contribuições PIS/PASEP e Cofins. Dessa forma, excluídas as situações que envolvem o Imposto de Importação e o IPI (previstas no art. 14 da LRF), todas as modificações no PIS/PASEP e na Cofins, apesar de não serem tributos compartilhados com os demais entes da Federação, ao afetarem a base de cálculo do ICMS, também seriam atingidas pela disposição do § 3º do art. 98. Ora, esses efeitos irão variar de Estado para Estado da Federação, de acordo com as alíquotas do ICMS aplicáveis aos diferentes produtos e de acordo com os regimes tributários especiais aplicados em cada um desses entes. Dessa forma, considerando as 27 legislações estaduais desse imposto, é impraticável quantificar os efeitos de qualquer renúncia na esfera dos referidas contribuições federais sobre as receitas do ICMS.*

*Ademais, como não existe base de dados dos ICMS unificada que permita realizar cálculos de renúncia fiscal para esse imposto, a aplicação do referido dispositivo demandaria que cada um dos Estados realizasse seus próprios cálculos. Evidentemente, esse tipo de exercício poderia se prolongar indefinidamente, especialmente se houvesse Estados que não dispusessem de bases de dados com nível de detalhamento suficiente para projetar suas renúncias fiscais.*

*Considerando, ainda, que as políticas de desenvolvimento setorial têm grande suporte na política fiscal federal – por meio de reduções de alíquotas e novas hipóteses de isenções dos tributos federais, especialmente do PIS/PASEP e da Cofins –, a proposta do § 3º do art. 98, caso exitosa, por sua complexidade, inviabilizará a utilização desse instrumento de política econômica.*

*Por fim, há efeitos econômicos dinâmicos das desonerações tributárias que são de difícil mensuração. Assim, seria inviável, com um mínimo de precisão, se demandar esse tipo de detalhamento ao nível de Estados, Distrito Federal e Municípios. De fato, os efeitos das desonerações tributárias que estimulam a atividade econômica, ao induzirem o crescimento da produção, da renda, das exportações e do consumo, também aumentam a arrecadação tributária geral, considerado certo intervalo de tempo. Desse modo, como não é possível realizar de maneira minimamente satisfatória cálculos regionalizados para Estados e Municípios dos efeitos das exonerações fiscais sobre todas suas rendas tributárias, o disposto no § 3º concorre para induzir a conclusões totalmente equivocadas acerca da distribuição de seus efeitos entre os entes da Federação.*



## Análise das Consultorias

Ressalvadas as exceções neles expressas, os dispositivos exigem que projetos de lei e medidas provisórias que onerem Estados, Distrito Federal e Municípios, provocando aumento de suas despesas ou redução de suas receitas, sejam acompanhados de estimativas do impacto orçamentário-financeiro no âmbito desses entes.

Os dispositivos vetados procuravam, em primeiro plano, informar à sociedade a estimativa do impacto, nos Estados e Municípios, da edição de normas legais por parte da União que, apesar do mérito de seus objetivos, imponham perdas aos cofres dos demais entes da Federação, desorganizando suas finanças. Em segundo plano, os dispositivos tinham como propósito, no mérito, desencorajar a adoção das referidas normas, de modo a garantir maior observância à autonomia financeira de Estados, Distrito Federal e Municípios.

Verificam-se inúmeras proposições legislativas que criam gastos obrigatórios e renúncias de receitas, denominados de gastos tributários, para estados, DF e municípios. Exemplo paradigmático dá-se com o rol de atividades sujeitas aos impostos sobre serviços – ISS, como reconhecido pelo Poder Executivo em seu veto.

A geração de tais obrigações ou renúncias por outra esfera da Federação fere o princípio federativo, reconhecido expressamente na vedação contida no art. 151, III, da Constituição, que proíbe a instituição de isenções de tributos da competência dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios.

No tocante à geração de gastos obrigatórios, ainda que não haja dispositivo expresso na Constituição, o regime de gestão fiscal responsável, trazido para nosso ordenamento pela Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, exige em seus arts. 14 e 17 a devida estimativa e compensação quando da geração de gastos obrigatórios continuados ou tributários.

Observe-se que o dispositivo já foi motivo de previsão legal, em termos mais rígidos na LDO/2006, arts. 99, § 2º, e 123, § 3º, sendo prevista inclusive a compensação do gasto ou renúncia criada pela norma.

À época, a dificuldade de operacionalização das estimativas do impacto orçamentário e financeiro das proposições não foi arguída como motivação para aposição de veto, como hoje se faz com a LDO/2008.

O argumento da existência de competência constitucional da União com fundamento nos arts. 21 e 22 não afasta a necessidade de se aferir o impacto resultante do exercício do poder legiferante por parte do ente. A denominada “exigência complexa” prevista nos dispositivos vetados nada mais é do que aplicação direta do disposto nos arts. 14 e 17 da LRF, o que já é exigido para a legislação federal. Todavia, o motivo real, cremos, está subjacente nos termos “podendo ainda gerar pleitos de compensação por supostas perdas por partes de governos subnacionais que alegassem prejuízos, ainda que inexistentes, em decorrência das medidas implementadas pelo Governo Federal.”

No tocante ao argumento de que o efeito direto ocorreria no caso de renúncia de receitas restringir-se-ia ao Imposto Sobre Serviços ISS observamos que igualmente os impostos estaduais do ITCD (art. 155, § 1º, III, e o ICMS (art. 155, § 2º, XII) são regulados por lei complementar, ainda que parcialmente, e estão sujeitos à renúncia de receitas concedida por legislação federal.



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

---

### III CONCLUSÃO

Com base no exposto, acredita-se que os dispositivos vetados não contrariam a Constituição Federal, nem afetam o interesse público. Em verdade, pode-se afirmar que, em geral, permitiriam maior disciplina e aumentariam o controle de gastos na administração pública federal.

Isto posto, as consultorias de orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal colocam-se à disposição da CMO e dos Senhores Parlamentares para maiores esclarecimentos.

Wagner Primo Figueiredo Junior<sup>1</sup>

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

Fábio Gondim Pereira da Costa<sup>2</sup>

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

---

<sup>1</sup> **Consultores designados:** Eugênio Greggianin e Romiro Ribeiro.

<sup>2</sup> **Consultores designados:** José de Ribamar Pereira da Silva e Maurício Macedo