



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 03/08

SUBSÍDIOS À APRECIÇÃO DOS VETOS PRESIDENCIAIS À LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2009

(Lei nº 11.768, de 14.8.2008)

Brasília, 28 de agosto de 2008

SUMÁRIO

I	INTRODUÇÃO	1
II	ANÁLISE DA MATÉRIA POR DISPOSITIVO VETADO.....	1
1.	§ 1º do art. 4º (Anexo de Metas e Prioridades).....	2
2.	Inciso VII do art. 11 e § 4º do art. 22 (Controle das Despesas Correntes)	3
3.	Inciso VIII do art. 11 e inciso XXXV do Anexo III (Demonstrativo das Metas Sociais).....	5
4.	§§ 3º e 4º do art. 13 (Reserva de recursos para iniciativa de leis que aumentam despesas obrigatórias).....	6
5.	§ 5º do art. 56 (alteração da programação do PPI)	8
6.	Inciso V do art. 72 (despesas liquidadas excluídas do contingenciamento)	9
7.	§ 5º do art. 95 (proibição de receitas condicionadas para o funcionamento dos demais poderes)	10
8.	Inciso II do § 2º do art. 108 (necessidade de conta bancária para receber transferências da União)	11
9.	§ 4º do art. 109 (complementação dos dados do SINAPI).....	12
10.	Ação 7M59 do Anexo de Metas e Prioridades (Ferrovia Norte-Sul – Belém/PA – Anápolis/GO)	13
11.	Inciso XXXIII do Anexo III (informações detalhadas sobre o PPI e PAC).....	13
12.	Inciso XXXVI do Anexo III (demonstrativo exigido pela LRF)	14
13.	Itens 5, 7 e 8 da Seção II do Anexo V (programações ressalvadas do contingenciamento)	16
14.	Inciso XXI do art. 12 (Banco de Desenvolvimento do Centro-Oeste)	17
15.	Item 5 da alínea “a” do inciso XII do Anexo III (informações sobre dividendos para estimativa de receita).....	17
16.	§ 3º do art. 22 (acumulação de cargo público com consultoria e prestação de serviços).....	19
III	CONCLUSÃO.....	20

I INTRODUÇÃO

O Presidente da República, na Mensagem nº 614, de 14 de agosto de 2008, decidiu vetar 19 dispositivos do projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2009, aprovado pelo Congresso Nacional. A presente Nota Técnica tem o objetivo de analisar as razões apontadas nos vetos opostos pelo Chefe do Poder Executivo.

As considerações apresentadas não refletem, necessariamente, a opinião da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, tampouco a de seus parlamentares-membros. Têm, antes, o propósito de apresentar subsídios técnicos à apreciação dos vetos.

II ANÁLISE DA MATÉRIA POR DISPOSITIVO VETADO

A parte vetada dos dispositivos está destacada, seguida pelas razões apresentadas pelo Poder Executivo e pela análise das Consultorias de Orçamento do Senado Federal e da Câmara dos Deputados:

1. § 1º do art. 4º (Anexo de Metas e Prioridades)

- **Dispositivo Vetado**

“Art. 4º...

§ 1º *O Poder Executivo justificará, na mensagem que encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária de 2009, o atendimento de outras despesas discricionárias em detrimento daquelas constantes do Anexo a que se refere o caput, admitindo-se que o faça apenas em razão de impossibilidade técnica ou legal.*”

- **Razões do veto**

“O Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2009 - PLDO-2009, a relação das prioridades e metas sem prejuízo da possibilidade de que outras ações pudessem ser orçadas no Projeto de Lei Orçamentária de 2009 - PLOA-2009, desde que houvesse disponibilidade de recursos para tal.

Ocorre que o Congresso Nacional, além de inserir nesse Anexo mais de trezentas ações, determinou que a inclusão, na Lei Orçamentária de 2009 - LOA-2009, de programações não contempladas nesse Anexo somente será admitida quando houver impossibilidade técnica ou legal de orçar as programações constantes do referido Anexo.

Dessa forma, várias ações em andamento somente poderão ser orçadas caso a LOA-2009 contemple todas as ações do Anexo I do Autógrafo em análise, mesmo que o início da execução dessas ações não esteja previsto para o exercício de 2009. Evidentemente, não há disponibilidade de recursos para que todas as ações constantes do referido Anexo possam ser orçadas.

Como o cumprimento da parte final do § 1º do art. 4º poderá acarretar a paralisação de ações em andamento, contrariando, inclusive, o disposto no art. 45 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, propõe-se veto ao dispositivo por ser contrário ao interesse público.”

- **Análise das Consultorias**

O texto vetado tinha o propósito de determinar ao Poder Executivo que justificasse na mensagem do orçamento, o atendimento de outras despesas discricionárias em detrimento daquelas constantes do Anexo de Metas e Prioridades, admitindo-se que esse atendimento ocorresse apenas em razão de impossibilidade técnica ou legal.

O Poder Executivo vetou o dispositivo que conferia eficácia relativa ao Anexo de Metas e Prioridades da LDO, dispositivo esse que já constava, em parte, no texto das LDOs anteriores. A eficácia buscada com o dispositivo decorria do fato de que a elaboração do Anexo da LDO resultou da participação ampla de parlamentares e bancadas, participação presidida pela regra constitucional de que é da LDO o papel de definir prioridades. Assim, discordando o Poder Executivo de uma ou outra prioridade, caberia, então, vetá-la, individualizadamente.

O § 1º vetado estabelecia ordem de precedência para alocação dos recursos entre as despesas discricionárias. As ações incluídas pelo Congresso Nacional no Anexo I têm reduzido impacto orçamentário (cerca de R\$ 6,6 bilhões) nas despesas discricionárias, tomando-se por base a totalidade das despesas que integram o Anexo (em torno de R\$ 21 bilhões).

A aprovação das prioridades encontra-se no rol de atribuições conferidas ao Congresso Nacional, o qual, a seu tempo e modo, em processo público e democrático as elege. Não há impedimento constitucional ou legal de qualquer ordem para que esse Poder possa ampliar, alterar e incluir ações ou até mesmo substituir a lista de prioridades enviadas no projeto de lei encaminhado pelo Executivo; tampouco há

quantidade previamente estabelecida para o número de ações. A negociação política no Congresso Nacional, que envolve os partidos, Governo e oposição, é que determina esse número¹.

Não procede o argumento do veto de que pode ocorrer prejuízo às ações já em execução, pois essas ações já se encontram ao abrigo de relações jurídicas perfeitamente entabuladas pela administração pública. Demais disso, a própria LDO/2009, em consonância com o inciso XXXVI do art. 5º da Constituição Federal e com o art. 45 da LRF, estabelece, no inciso I do art. 23, que somente serão destinadas dotações para ações ou subtítulos novos se já houverem sido adequada e suficientemente contemplados os subtítulos em andamento

Deve-se se esclarecer que, prevalecendo o veto, a inclusão no PLOA/2009 das ações constantes do Anexo I da LDO/2009 se torna imperativa, ao contrário do que levam a entender as razões apresentadas na Mensagem presidencial, pois o parágrafo vetado tinha por efeito prático tão-só determinar ao Executivo que justificasse ao Legislativo a eventual inclusão de programação no PLOA/2009 em lugar de ação do Anexo I, substituição que só poderia ocorrer por impedimento de ordem técnica ou legal.

O veto não retira a impositividade do Anexo, apenas torna letra morta a determinação de justificativa. Assim, permanece a obrigatoriedade de inclusão no PLOA/2009 das ações do referido Anexo I, devendo-se, no entanto, assegurar recursos em primeiro lugar para as despesas a que se referem o caput do art. 4º e as disposições do art. 23 da LDO/2009. A força vinculante do Anexo I a estabelecem o § 2º do art. 165 e o § 2º do art. 195 da Constituição Federal.

A LDO/2009, sancionada e publicada que foi, agora é lei e como tal deve ser considerada. As disposições da LDO, tendo passado por um processo de avaliação e aprovação técnica e política pelos Poderes competentes, tornam-se fruto da democracia e, por isso, não podem ser desconsideradas arbitrariamente por um só desses Poderes. Têm de ser observadas. *Dura lex sede lex.*

2. Inciso VII do art. 11 e § 4º do art. 22 (Controle das Despesas Correntes)

• Dispositivo Vetado

“Art. 11...

VII - medidas adotadas pelo Poder Executivo para controlar e reduzir as despesas correntes primárias, classificadas como obrigatórias ou discricionárias, destacando-se, dentre elas, as com diárias, passagens, locomoção e publicidade;”

“Art. 22...

§ 4º A despesa empenhada no exercício de 2009 relativa a publicidade, diária, passagem e locomoção, no âmbito de cada Poder, não excederá a 90% (noventa por cento) dos valores empenhados no exercício de 2008.”

• Razões do veto

“O inciso VII do art. 11 do Autógrafo determina que apenas o Poder Executivo explicita as medidas adotadas para reduzir as despesas primárias, com destaque para diárias, passagens, locomoção e publicidade, o que cria uma diferenciação no tratamento entre os Poderes e o Ministério Público da União.

¹ Vide Nota Técnica CONORF/SF nº 80/2008.

Por seu lado, a determinação de redução, em 2009, do montante das despesas com publicidade, diária, passagem e locomoção, no âmbito de cada Poder, em dez por cento em relação ao valor empenhado em 2008, não leva em consideração a necessidade de atendimento de ações finalísticas, especialmente as de fiscalização, vigilância sanitária e epidemiológica, defesa civil e policiamento.

Adicionalmente, também não foi excluído do montante empenhado em 2008 a sazonalidade relativa à realização das eleições municipais de 2008 no âmbito da Justiça Eleitoral, o que tornaria a medida inócua no tocante ao Poder Judiciário.

Ademais, como não há disposição legal a respeito desse assunto neste exercício, o conhecimento antecipado da redução determinada poderá, ao contrário do que se pretende, levar ao incremento dessas despesas em 2008, resultando em letra morta a intenção preconizada.

Finalmente, no que concerne à publicidade, o § 4º do art. 22 confere à publicidade de utilidade pública o mesmo tratamento conferido à publicidade institucional, sendo que a redução da primeira poderá colocar em risco a realização de campanhas publicitárias nas áreas de saúde, educação e segurança do trânsito, além de outras áreas, com risco de sérios prejuízos de informação à população.

Essas razões demonstram a contrariedade ao interesse público, motivo pelo qual se sugere oposição de veto aos referidos dispositivos.”

- **Análise das Consultorias:**

O dispositivo vetado determinava, em sua primeira parte, que a Mensagem do PLOA deveria conter as medidas adotadas pelo governo para controlar e reduzir as despesas correntes primárias, fossem elas obrigatórias ou discricionárias. O controle do crescimento das despesas correntes do governo federal, que inclui despesas com pessoal, afigura-se medida necessária à hígidez fiscal e ao aumento dos investimentos. Esse controle constitui princípio da LRF e já figurou, em LDOs de anos anteriores, no capítulo das metas e prioridades da administração pública federal.

O Poder Executivo, pelo peso de sua participação no conjunto das despesas e em função da prerrogativa de iniciar projetos de lei e adotar medidas provisórias em matéria orçamentária, é, na prática, o principal agente e responsável fiscal pelos gastos correntes.

A LDO para 2006 já previa limite de 17% do PIB para as despesas correntes primárias (§ 3º do art. 2º da Lei 11.178/2005), com alguns ajustes.

Na LDO para 2007, por sua vez, o Congresso aprovou dispositivo que determinava redução em 0,1% do PIB das despesas correntes (§ 2º do art. 2º da Lei 11.439/2006), vetado posteriormente pelo Poder Executivo.

O veto ao dispositivo constante da LDO/2009 reforça a indicação de que o Poder Executivo faz opção por manter seu poder discricionário no tocante ao controle dos gastos correntes e à promoção da hígidez fiscal.

Quanto à determinação de que se reduzam, especificamente, as despesas correntes com publicidade, diárias, passagens e locomoção, vale ressaltar que a mesma regra também já constou de LDOS anteriores (a exemplo do § 3º do art. 2º da LDO para 2007). O veto do dispositivo, portanto, elimina a possibilidade de que se controlem elementos de despesa cuja prioridade é, reconhecidamente, menor, exceção feita a alguns casos específicos, a exemplo da publicidade de utilidade pública.

3. Inciso VIII do art. 11 e inciso XXXV do Anexo III (Demonstrativo das Metas Sociais)

- **Dispositivo vetado**

“Art. 11...

VIII - avaliação do cumprimento das principais metas sociais relativas a programas e ações, bem como as metas propostas no Projeto de Lei Orçamentária para 2009.”

“Anexo III - ...

XXXV - demonstrativo, por área de governo, com a discriminação das principais metas sociais relativas a programas e ações, identificando os montantes financeiros e as respectivas metas físicas, quando disponíveis, observados nos exercícios de 2006 e 2007, programados para 2008 e propostos para 2009;”

- **Razões do veto**

“A Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008, que dispõe sobre o Plano Plurianual 2008/2011, estabelece:

‘Art. 19. O Poder Executivo enviará ao Congresso Nacional, até o dia 15 de setembro de cada exercício, relatório de avaliação do Plano, que conterá:

I - avaliação do comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano, explicitando, se for o caso, as razões das discrepâncias verificadas entre os valores previstos e os realizados;

II - demonstrativo, na forma dos Anexos I e II desta Lei, contendo, para cada programa a execução física e orçamentária das ações orçamentárias nos exercícios de vigência deste Plano;

III - demonstrativo, por programa e por indicador, dos índices alcançados ao término do exercício anterior e dos índices finais previstos;

IV - avaliação, por programa, da possibilidade de alcance do índice final previsto para cada indicador e de cumprimento das metas, indicando, se for o caso, as medidas corretivas necessárias;

V - as estimativas das metas físicas e dos valores financeiros, para os três exercícios subsequentes ao da proposta orçamentária enviada em 31 de agosto, das ações orçamentárias constantes desta Lei e suas alterações, das novas ações orçamentárias previstas e das ações não-orçamentárias, inclusive as referidas nos artigos 22 e 23 desta Lei.’

(...)

Observe-se que os incisos II, III, IV e V já estabelecem para o Poder Executivo a obrigatoriedade do envio, anualmente, ao Poder Legislativo de um conjunto de informações que permitam a este último o acompanhamento e avaliação do cumprimento das metas estabelecidas para o conjunto das programações definidas no Plano Plurianual, contemplando: a execução física e orçamentária das ações para os exercícios já encerrados; demonstrativo, por programa e por indicador, dos índices alcançados ao término do exercício anterior e dos índices finais previstos; avaliação, por programa, da possibilidade de alcance do índice final previsto para cada indicador e de cumprimento de metas, com indicação das medidas corretivas necessárias; e as estimativas das metas físicas e valores financeiros não só para o exercício a que se refere a proposta orçamentária enviada em 31 de agosto mas também para os três subsequentes.

O envio desse conjunto de informações ao Congresso Nacional, bem como sua divulgação para a sociedade, tem como objetivo a prestação de contas por parte do Poder Executivo sobre a execução e os resultados alcançados pela ação de governo. Tem ainda o intuito de fornecer, ao Poder Legislativo, subsídios para o processo de avaliação da proposta orçamentária encaminhada apenas 15 dias antes.

A Lei nº 11.653, de 2008, estabelece ainda que “O Plano Plurianual 2008-2011 organiza a atuação governamental em Programas orientados para o alcance dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano” (art. 2º), e que “Os programas e ações deste Plano serão observados nas leis de diretrizes orçamentárias, nas leis orçamentárias anuais e nas leis que as modifiquem” (art. 3º).

Os programas finalísticos do Plano – aqueles nos quais, pela sua implementação, são ofertados bens e serviços diretamente à sociedade – são acompanhados de indicadores e de metas para seus índices ao final do Plano. No Plano também são estabelecidos metas físicas e valores financeiros estimados para as ações que compõem os programas; metas e valores que são ajustados no Plano de acordo com o aprovado nas leis orçamentárias anuais. As metas sociais a que se refere o inciso VIII do art. 11 e o item XXXV do Anexo III do Autógrafo estão assim contidas no Plano Plurianual 2008/2011.

Conclui-se, então, que o disposto no inciso VIII do art. 11 e no inciso XXXV do Anexo III do Autógrafo contraria o interesse público, ao significar uma duplicidade de esforços por parte do Poder Executivo para encaminhamento de informações que já estão contidas nos Relatórios Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008/2011 previstos na Lei nº 11.653, de 2008, motivo pelo qual propõe-se o veto dos dispositivos.’

- **Análise das Consultorias.**

O Poder Executivo vetou uma das principais inovações da LDO/2009. O Congresso Nacional determinou que houvesse, na Mensagem do PLOA/2009, avaliação do cumprimento das principais metas sociais. Além disso, criou demonstrativo, por área de governo, que viesse a contemplar as metas sociais observadas nos exercícios de 2006 e 2007, programadas para 2008 e propostas para 2009. Esse demonstrativo passou a denominar-se “Anexo das Metas Sociais”. A intenção da iniciativa, que contou com o apoio de diversas organizações que atuam na área social, foi a de segregar, dentre o conjunto de ações orçamentárias da LOA, aquelas diretamente voltadas às demandas sociais.

Naturalmente, as metas sociais perfazem o conjunto de programas do PPA, como se assevera nas razões do veto. O que se pretende, no entanto, é justamente discriminar, no conjunto das ações do PPA, aquelas intervenções de caráter social, tomando-se o cuidado de não predeterminar qualquer metodologia de seleção das metas correspondentes.

O demonstrativo ofereceria visão consolidada da evolução dos gastos sociais realizados pelo governo. O veto, por isso mesmo, frustra iniciativa que visava conferir maior transparência à ação governamental, iniciativa essa que contou com relevante apoio no âmbito do Congresso Nacional, contando mais de trinta emendas apresentadas com esse propósito, apoiadas por diversas entidades da sociedade civil.

4. §§ 3º e 4º do art. 13 (Reserva de recursos para iniciativa de leis que aumentam despesas obrigatórias)

- **Dispositivo vetado**

“Art. 13...

§ 3º O Projeto de Lei Orçamentária de 2009 e respectiva Lei consignarão recursos, no montante mínimo de 0,1% (um décimo por cento) da receita corrente líquida, destinados à constituição de reserva para atender a expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, considerada como despesa primária para efeito da apuração do resultado fiscal.

§ 4º A reserva constituída nos termos do § 3º deste artigo será considerada como compensação, durante o exercício financeiro de 2009, pelo órgão técnico legislativo responsável pelo exame de adequação orçamentária e financeira dos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, conforme critérios previamente fixados por esse órgão, que comunicará ao Poder Executivo as proposições que vierem a ser consideradas adequadas orçamentária e financeiramente, para fins de abertura do crédito adicional correspondente.”

- **Razões do veto**

“A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, estabelece, no art. 17, as condições necessárias para que se promova a criação e/ou expansão das

despesas obrigatórias de caráter continuado. Em função do disposto nesse dispositivo legal, o Poder Executivo encaminha anualmente, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, um anexo contendo o demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias. Dessa forma, não há sentido em se criar, previamente, reserva de dotações orçamentárias primárias específicas para a expansão e/ou criação de despesas obrigatórias de caráter continuado, diferente dos mecanismos estabelecidos na LRF.

Ademais, pela redação dada ao § 4º do art. 13, essa reserva só poderia ser utilizada pelo Poder Legislativo, caracterizando uma diferenciação no tratamento entre os Poderes, no que tange à observação do disposto no art. 17 da LRF.

Essas razões demonstram a contrariedade ao interesse público, motivo pelo qual se sugere oposição de veto ao referido dispositivo.”

- **Análise das Consultorias.**

Após a LRF, o Poder Legislativo ficou praticamente impossibilitado de editar leis que aumentem despesas obrigatórias ou que impliquem renúncia de receita, vez que não dispõe de meios para indicar fontes compensatórias. Em vista dessa dificuldade, foi proposta a criação de reserva que viesse a viabilizar, ainda que de forma tímida, a atuação legislativa. A alocação dos recursos que compõem a reserva não implica discriminação de proposições em face de sua origem, mas apenas atribuir competência a órgão legislativo para apropriar os recursos.

Não procede, portanto, a afirmação de que a reserva instituída pelos §§ 3º e 4º do art. 13 da LDO/2009 se destine exclusivamente ao Poder Legislativo, visto que a compensação prevista no art. 17 da LRF diz respeito a proposições de toda e qualquer origem.

O tema relacionado às formas pelas quais se pode dar a compensação determinada pelo art. 17 da LRF já foi, inclusive, motivo de inúmeros estudos, a exemplo da Nota Técnica COFF nº 4/2008², segundo a qual o mecanismo de compensação tópica, específica e atual não vem sendo cumprida. O Poder Executivo tem-se utilizando de estratégias para realizar compensações meramente formais³:

Se a LRF praticamente bloqueia iniciativas parlamentares em matéria financeira, já obstaculizadas pela reserva constitucional de iniciativa presidencial dos arts. 61 e 63, o mesmo não ocorre com o Poder Executivo. O Executivo não só deixa de reequilibrar o orçamento nos estritos termos da LRF, mas também pressiona o Congresso Nacional para aprovar projetos de seu interesse. Esse fato evidencia-se na tramitação do PL nº 1.650/2007. A Mensagem Presidencial sequer menciona o atendimento da compensação preconizada na LRF, tampouco estima o impacto orçamentário e financeiro da renúncia de receita, menos ainda sua compensação.

Os mecanismos de compensação introduzidos pela LRF, nos artigos 14, 17 e 24, mostram que as medidas de compensação devem constar do mesmo ato que cria ou aumenta a despesa. Com esse desiderato, o Governo geralmente indica, genericamente, como fonte o crescimento de arrecadação ou a margem de expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado, abstendo-se da indicação de medidas

² “Uso da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado pelo Poder Legislativo”.

³ ASSIS, Nilson Rodrigues de. Demonstrativo das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado: análise da evolução histórica, avaliação e identificação das variáveis que o determinam para proposição de um novo modelo. Brasília: ESAF, 2007.

concretas e específicas, a exemplo da edição da legislação que reduza a despesa obrigatória permanente.

A reserva prevista no dispositivo vetado não atribui os recursos exclusivamente a projetos de iniciativa parlamentar. Dá ao processo legislativo o papel de aplicar critérios para a escolha das proposições às quais os recursos devam ser destinados. Algo próximo do processo orçamentário onde proposições competem pela alocação dos recursos previamente fixados, conforme critérios eleitos *ex ante*.

5. § 5º do art. 56 (alteração da programação do PPI)

• Dispositivo vetado

“Art. 56...

§ 5º A modificação de que trata o inciso III deste artigo, no que se refere ao identificador de resultado primário 3, somente será permitida quando envolver programações relativas ao PAC, observado o disposto no § 7º do art. 7º desta Lei, cabendo ao Poder Executivo manter atualizado, na internet, o anexo específico de que trata o art. 3º desta Lei, vedada a alteração do identificador de resultado primário 3 quando a respectiva programação houver sido incluída pelo Congresso Nacional.”

• Razões do veto

“Conforme disposto no art. 3º do Autógrafo, o superávit primário estabelecido no art. 2º pode ser reduzido em até R\$ 15,6 bilhões para o atendimento da programação relativa ao Projeto Piloto de Investimentos Públicos - PPI. Essa programação, por sua vez, é identificada na lei orçamentária por meio do identificador de resultado primário 3 - RP 3. Tal possibilidade de dedução foi essencial para que o Governo Federal pudesse estabelecer uma agenda de investimentos públicos em infra-estrutura.

O PPI é composto por 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 custo do endividamento deles decorrente. O próprio Autógrafo prevê o encaminhamento pelo Poder Executivo dos ‘Critérios utilizados para a discriminação, na programação de trabalho, do código identificador de resultado primário previsto no art. 7º, § 4º, desta Lei’ (inciso I do Anexo III - Relação das Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária de 2009).

O art. 56, § 5º, veda a alteração de identificador de resultado primário nos casos em que a respectiva programação houver sido incluída pelo Congresso Nacional. Entretanto, pode ocorrer que programações propostas como PPI mostrem-se posteriormente não adequadas aos critérios estabelecidos, fazendo-se necessário o seu ajuste.

A redação atual do dispositivo impediria que esse procedimento fosse realizado. Restaria apenas a alternativa de executar a programação com um identificador de resultado primário incompatível com os critérios adotados para classificação como PPI, o que não é desejável, ou então não utilizar em igual montante a redução do superávit primário estabelecida no referido art. 3º.

Dessa forma, a manutenção do dispositivo poderia criar impossibilidade de aplicação do montante total de recursos estabelecido no art. 3º do Autógrafo, comprometendo-se a execução do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, cuja carteira de projetos a serem executados por intermédio do orçamento fiscal e da seguridade social é composta majoritariamente por programações classificadas como PPI.”

• Análise das Consultorias

O Poder Executivo pretendeu, com o veto, concentrar atribuições acerca da definição da programação caracterizada como Projeto Piloto de Investimentos Públicos – PPI. Nesse entendimento, caso o Congresso Nacional viesse a incluir ações no rol do PPI, tais ações poderiam ser excluídas pelo Executivo, bastando que altere o identificador de resultado primário, de RP 3 para RP 2. Tal alteração, que interfere em todo o trabalho e negociação política necessários para a aprovação do PLOA/2009,

poderia ser feita por mera portaria da Secretaria de Orçamento Federal – SOF, nos termos inciso III do art. 56 da LDO/2009.

No entanto, também é válido o entendimento de que a flexibilidade supostamente almejada pelo Poder Executivo quanto à definição da carteira de projetos do PPI, e que teria decorrido do veto, não tenha sido alcançada. De fato, com o veto, o Poder Executivo perdeu a faculdade de alterar (por meio de publicação na *internet*) o anexo específico do PPI, previsto no art. 3º. Dessa forma, esse Anexo, agora, somente poderá ser alterado por meio de projeto de lei, situação semelhante àquela ocorrida com a LOA de 2007, em que se tornou necessário a aprovação da Lei nº 11.629, de 26/12/2007, para modificar o anexo com os projetos do PPI.

O anexo específico, previsto no art. 3º da LDO, é que define a programação privilegiada dos projetos do PPI, na medida em que apenas em favor destes é que se dá o benefício da redução do *superavit* primário. A carteira do PPI é uma lista fechada de prioridades, com projetos definidos e nominalmente identificados.

Paralelamente, o § 4º do art. 7º da LDO/2009 determina que a programação orçamentária conterà um dígito identificador de resultado primário, de caráter indicativo, tendo como finalidade *auxiliar a apuração do resultado primário*, sendo, no caso da programação relativa ao PPI, igual a RP-3. Nesse ponto de vista, o dígito identificador nem define, nem fixa propriamente a programação do PPI porque essa função é do Anexo. O dígito identificador tem caráter acessório em relação ao anexo específico do PPI, porque apenas reconhece e reflete a respectiva programação. Daí se concluir que a autorização para a mudança do indicador de Resultado Primário, por Portaria, que consta do inciso II do art. 56, seria *ineficaz* quando se tratar de programações do PPI, uma vez que, para as mesmas já existe norma especial (art. 3º). E a norma especial vincula tal programação ao Anexo específico da lei orçamentária.

Ressalte-se que, durante a apreciação da LDO 2009, o legislador, reconhecendo a necessidade de atualização da carteira do PPI, durante a execução orçamentária, concedeu ao governo a possibilidade de sua alteração, desde que fossem respeitadas as programações incluídas durante a tramitação da lei orçamentária. Com o veto desse dispositivo, as mudanças na programação do PPI para 2009 exigiriam aprovação de projeto de lei, uma vez que as mesmas encontram-se vinculadas ao anexo específico.

Finalmente, quanto à razão que identifica nas eventuais ações a serem incluídas pelo Congresso no rol do PPI como possíveis empecilho à execução total desse projeto não encontra respaldo na realidade. Ocorre que as ações já incluídas pelo Legislativo no conceito de PPI são raras e de pequena monta, tendo em conta que as regras internas têm sido bastante restritivas quanto à aprovação de emendas ao PPI. Além disso, historicamente, na execução orçamentária, o Poder Executivo sequer tem se aproximado do total aprovado para as ações do PPI.

6. Inciso V do art. 72 (despesas liquidadas excluídas do contingenciamento)

- **Dispositivo vetado**

“Art. 72...

V - contratadas e liquidadas, ainda que à conta de orçamento de exercício anterior, na forma do art. 63 da Lei nº 4.320, de 1964.”

- **Razões do veto**

“O caput do art. 72 estabelece quais as despesas que não serão objeto de limitação de empenho e movimentação financeira conforme disposto no art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000. Dado o rol de despesas discriminadas nos incisos I a IV do referido art. 72, sobram apenas as despesas discricionárias, sob as quais incidiria o disposto no inciso V. Para as despesas discricionárias, a efetivação do empenho e sua posterior liquidação, em um dado exercício financeiro, ocorre apenas se existir limites de movimentação e empenho, disponibilizado pelo decreto de programação orçamentária e financeira de que trata o art. 8º da referida Lei Complementar. Portanto não há como se falar em limitação de empenho de despesas já empenhadas e liquidadas.

Por outro lado, embora não esteja explícito, o entendimento é o de que a expressão “movimentação financeira” constante do **caput** do art. 9º da LRF está associada e corresponde ao valor da limitação de empenho prevista nesse mesmo dispositivo.

Nesse sentido, o inciso V, incluído pelo Congresso Nacional, extrapola o objetivo do art. 72, que é o de vedar a limitação de empenho e correspondente movimentação financeira das despesas nele relacionadas, uma vez que o dispositivo em análise refere-se a despesas que já foram empenhadas e liquidadas em exercícios anteriores.

Dessa forma, a manutenção do dispositivo poderia criar dúvidas sobre a operacionalização do decreto de programação orçamentária e financeira, inclusive a necessidade de se proceder a novos empenhos de despesas já executadas, razão pela qual propõe veto a esse dispositivo por contrariar o interesse público.”

- **Análise das Consultorias**

O fato de o caput referir-se à vedação de limitação de empenho e de movimentação das despesas relacionadas nos respectivos incisos não impede que se protejam do contingenciamento despesas contratadas e já liquidadas. Obviamente, estas já foram empenhadas, não se lhes aplicando, por isso, a disposição contida no caput quanto à limitação de empenho. Não houve aqui qualquer descuido. O objetivo do dispositivo incluído pelo Congresso Nacional é proteger tais despesas da limitação de movimentação financeira, alcançando especialmente os restos a pagar processados.

Sabe-se que a despesa empenhada fundamenta-se na utilização de dotação autorizada pelo Poder Legislativo para a realização do pagamento. Se a despesa está legalmente empenhada e liquidada, verifica-se a obrigação incondicional de pagar.

O dispositivo incluído pelo Congresso Nacional poderia ser até mais rigoroso, a ponto de garantir que não apenas as despesas liquidadas, mas também os restos a pagar não processados, estivessem protegidos do contingenciamento. Não chegou a tanto, protegendo, tão-somente, no caso dos restos a pagar, os que já estivessem liquidados.

As razões do veto contêm equívoco técnico por considerar que cada despesa protegida do contingenciamento é suscetível, concomitantemente, à limitação de empenho e à limitação de movimentação financeira.

7. § 5º do art. 95 (proibição de receitas condicionadas para o funcionamento dos demais poderes)

- **Dispositivo vetado**

“Art. 95...

§ 5º *É vedada a utilização de fontes de receita condicionada, no Projeto de Lei Orçamentária para 2009, em despesas que constituam a programação dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União, bem como em despesas obrigatórias, exceto naquelas que constituam o objeto de vinculação da receita.*”

- **Razões do veto**

“A vedação à utilização de fontes de receita condicionada no financiamento de despesas obrigatórias justifica-se pelo caráter impositivo de execução de que se reveste essas despesas. Dessa forma, de modo a evitar que eventual não-aprovação da medida legislativa possa prejudicar sua realização, é recomendável que essas fontes não sejam destinadas à realização de tais despesas, exceto nos casos em que constituam o objeto da vinculação.

Ocorre que, 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 despesas desses Poderes e Órgão 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, razão pela qual se propõe veto ao dispositivo em questão.”

- **Análise das Consultorias**

O dispositivo vetado proibia a utilização de fontes de receita condicionada em despesas que constituam a programação dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União, bem como em despesas obrigatórias, exceto naquelas que constituam o objeto de vinculação da receita. O texto foi incluído no sentido de evitar, por exemplo, que o Poder Legislativo seja constrangido a aprovar determinada receita condicionada, sob pena de impactos adversos na sua programação orçamentária, especialmente naquelas ações destinadas ao seu funcionamento regular.

Considera-se, ademais, que o Poder Legislativo não dispõe de iniciativa em matéria orçamentária e que os parâmetros utilizados para a definição do conjunto de sua dotações constam de regra específica e de caráter limitativo (art. 18 da LDO/2009). Exatamente por essas razões, o dispositivo vetado procurava restaurar a independência e a harmonia entre os Poderes, prevenindo propostas com fontes condicionadas que viessem a constranger o livre funcionamento dos demais Poderes.

8. Inciso II do § 2º do art. 108 (necessidade de conta bancária para receber transferências da União)

- **Dispositivo vetado**

“Art. 108...

II - desembolsos, exclusivamente, mediante documento bancário, inclusive cheque nominativo, por meio do qual se faça o crédito na conta bancária de titularidade de fornecedor e prestador de serviços;”

- **Razões do veto**

“A redação do dispositivo constante do PLDO-2009, enviado ao Congresso Nacional, permitia que os pagamentos à conta de recursos recebidos da União pudessem ser feitos aos fornecedores e prestadores de serviço mediante crédito em conta bancária ‘ou por outros meios que possam identificá-los’.

Essa última alternativa tinha por objetivo possibilitar que o pagamento a pequenos prestadores de serviço em regiões de difícil acesso a estabelecimentos bancários pudesse ser realizado sem a exigência de crédito em conta bancária.

A exigência incluída no inciso II do § 2º do art. 108 do Autógrafo do PLDO-2009, no sentido de que todos os desembolsos efetuados sejam objeto de crédito na conta bancária de titularidade do fornecedor ou prestador de serviços, inviabiliza a realização de despesas que são imprescindíveis, mas em cuja realização não têm como cumprir a exigência preconizada.

Assim, por colocar em risco o atendimento da população em regiões de difícil acesso à rede bancária, sugere-se oposição de veto ao dispositivo em análise, sem prejuízo da continuidade da identificação, por outros meios, que não a via bancária, dos fornecedores e prestadores de serviço.”

- **Análise das Consultorias**

O dispositivo vetado exigia que todos os desembolsos efetuados fossem objeto de crédito na conta bancária de titularidade do fornecedor ou prestador de serviços. O Executivo alegou que isso inviabilizaria a realização de despesas que são imprescindíveis, mas em cuja realização não têm como cumprir a exigência preconizada. Considera-se, no entanto, que a rede bancária e os seus correspondentes bancários, a exemplo dos Correios, constituem o único meio seguro e institucional de se fazer chegar os recursos públicos aos referidos destinatários. O veto não afasta a incidência do *caput*, que determina que todos os pagamentos à conta de recursos recebidos da União como transferências voluntárias ou a entidades privadas, sujeitem-se à identificação do beneficiário final e à obrigatoriedade de depósito em sua conta bancária.

9. **§ 4º do art. 109 (complementação dos dados do SINAPI)**

- **Dispositivo vetado**

“Art. 109...

§ 4º O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Caixa Econômica Federal adotarão as providências necessárias à complementação do SINAPI com os dados e as informações constantes das tabelas de que trata o § 3º deste artigo.”

- **Razões do veto**

“O dispositivo em análise ao não especificar o tipo de providência que deve ser adotada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para a complementação do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, gerido pela Caixa Econômica Federal, abre a possibilidade de que hajam as mais variadas interpretações sobre o assunto, inclusive de que essa participação deve se dar mediante aporte dos recursos financeiros necessários a essa complementação, e não apenas por meio de uma articulação institucional deste Ministério.

Destaque-se que apesar de haver o reconhecimento da importância do referido Sistema, conforme consta do Acórdão do Tribunal de Contas da União nº 1.736/2007 - Plenário, de 30 de agosto de 2007, não há, técnica e legalmente, a possibilidade deste Ministério transferir recursos à Caixa Econômica Federal para custeio de um sistema de sua responsabilidade por tratar-se de uma empresa estatal independente.

Diante do exposto, sugere-se oposição de veto a esse dispositivo.”

Análise das Consultorias

Os trabalhos de complementação do SINAPI, ao contrário do que afirma o Governo, poderiam ser realizados por meio da atuação conjunta e coordenada dos órgãos do Poder Executivo, o que não envolve necessariamente transferência de recursos. A necessidade de complementar as informações do SINAPI, de forma que os dados e informações sejam mais precisos e específicos, de acordo com a natureza das obras e serviços, é medida cuja necessidade foi identificada, inclusive, pelos técnicos do Tribunal de Contas da União que participaram das discussões técnicas.

10. Ação 7M59 do Anexo de Metas e Prioridades (Ferrovia Norte-Sul – Belém/PA – Anápolis/GO)

- **Dispositivo vetado**

“Anexo I - ...

“Programa 1457 - ...

Ação: 7M59000 - Construção da Ferrovia Norte-Sul - Trecho Belém/PA - Anápolis/GO.”

- **Razões do Veto**

“A ação em questão inexistente no Plano Plurianual 2008/2011, o que contraria o disposto no art. 166, § 4o, da Constituição, que assim estabelece:

‘Art 166...

§ 4º - As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual’

Por essa razão, propõe-se o veto por configurar inconstitucionalidade.”

- **Análise das Consultorias**

A ação 7M59 (“Construção da Ferrovia Norte-Sul - Trecho Belém/PA - Anápolis/GO”) constou do Anexo I do PLDO/2009 aprovado, porque, quando da aprovação desse projeto no Plenário do Congresso Nacional, ainda havia tempo hábil para a inclusão de tal ação no PPA 2008/2011, na margem permitida pelo art. 16, inciso V e § 1º, da Lei nº 11.653, de 7 de abril do corrente ano.

Como essa inclusão não ocorreu, conforme se pode verificar no Decreto 6.508, de 15/7/2008, o veto deve ser mantido, salvo se o Poder Executivo encaminhar projeto de revisão do PPA ao Congresso Nacional, no qual conste dita ação.

11. Inciso XXXIII do Anexo III (informações detalhadas sobre o PPI e PAC)

- **Dispositivo vetado**

“Anexo III - ...

XXXIII - ações que integram o PPI e o PAC, no âmbito dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento, por órgão, unidade orçamentária e subtítulo, constantes das leis orçamentárias de 2007 e 2008 e do Projeto de Lei Orçamentária de 2009, demonstrando-lhes o grau de execução orçamentária, financeira e física e apontando-lhes o prazo de conclusão estimado;”

- **Razões do veto**

“As informações requeridas pelo inciso XXXIII do Anexo III, por força dos dispositivos da Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008, a seguir transcritos, já estão disponibilizadas nos Relatórios Anuais de Avaliação do Plano Plurianual e nos Relatórios Quadrimestrais do Programa de Aceleração (sic) do Crescimento - PAC, nos quais são relacionados dados, até o nível de subtítulo, sobre a execução física, orçamentária e financeira de cada empreendimento desse Programa, o qual contempla as programações do PPI:

‘Art. 14. O Órgão Central de Planejamento e Orçamento Federal processará o cadastramento dos empreendimentos do PAC e o monitoramento das execuções física, orçamentária e financeira de cada empreendimento.

(...)

§ 2º Caberá ao Poder Executivo enviar ao Congresso Nacional relatório quadrimestral com as ações e respectivas metas consolidadas, bem como os resultados de implementação e execução de suas ações.’

‘Art. 19. O Poder Executivo enviará ao Congresso Nacional, até o dia 15 de setembro de cada exercício, relatório de avaliação do Plano, que conterá:

(...)

II - demonstrativo, na forma dos Anexos I e II desta Lei, contendo, para cada programa a execução física e orçamentária das ações orçamentárias nos exercícios de vigência deste Plano;

(...)

V - as estimativas das metas físicas e dos valores financeiros, para os três exercícios subsequentes ao da proposta orçamentária enviada em 31 de agosto, das ações orçamentárias constantes desta Lei e suas alterações, das novas ações orçamentárias previstas e das ações não-orçamentárias, inclusive as referidas nos artigos 22 e 23 desta Lei.

(...)

Dessa forma, o disposto no inciso XXXIII do Anexo III contraria o interesse público, uma vez que a duplicidade de informações implicará maior esforço do Poder Executivo para encaminhamento de informações que já estão disponibilizadas nos Relatórios Anuais de Avaliação do Plano Plurianual e nos Relatórios Quadrimestrais do PAC ao Congresso Nacional, razão pela qual se propõe veto a esse dispositivo.”

- **Análise das Consultorias.**

O dispositivo vetado previa o envio de informações ao Congresso Nacional relativas às ações que integram o PPI e o PAC. O Poder Executivo argumenta que tal medida já consta do PPA. Ocorre que o relatório previsto no PPA não atende o que era pretendido pelo Congresso quanto à transparência das informações relativas ao PPI e ao PAC. Da mesma forma, o relatório de avaliação do PPA não detalha em separado as programações do PPI e do PAC.

E mais: os relatórios exigidos pela Lei do PPA 2008-2011, além de ter conteúdo distinto do exigido no item vetado, têm por escopo subsidiar os trabalhos de fiscalização e controle do Congresso Nacional em relação à execução do PPA. Ainda que deles se possam extrair várias informações úteis para o processamento do PLOA/2009, não há neles todos os elementos exigidos no item vetado, no que diz respeito às ações integrantes do PAC. Demais disso, o trabalho de fiscalização e controle exercido pelo Legislativo transcorre em período distinto e é realizado por pessoas diferentes daquelas designadas para a apreciação do projeto de lei orçamentária.

12. Inciso XXXVI do Anexo III (demonstrativo exigido pela LRF)

- **Dispositivo vetado**

“Anexo III - ...

XXXVI - demonstrativo simplificado das medidas de compensação às renúncias de receita e ao aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, em atendimento ao disposto no art. 5º, inciso II, da Lei Complementar nº 101, de 2000, explicitando os correspondentes atos legais ou normativos que os originaram.”

- **Razões do veto**

“A emenda ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2009 - PLDO 2009 encaminhado ao Congresso Nacional que acrescentou o inciso XXXVI ao Anexo III determina a elaboração de

demonstrativo simplificado com as medidas de compensação às renúncias de receitas e ao aumento das despesas obrigatórias de caráter continuado.

A emenda supracitada estabelece que seja elaborado relatório cujo conteúdo se encontra em outros anexos constantes na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Anexo de Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária de 2009. O anexo de renúncia de receita, por exemplo, está no Anexo IV, itens 10 e 11, do PLDO - 2009 e o anexo de margem de expansão de despesas obrigatórias é contemplado no inciso IV item 12.

Além disso, o próprio Anexo de Informações Complementares prevê a elaboração de outros demonstrativos cujo conteúdo coincide com a demanda expressa no inciso em pauta. Ainda cabe lembrar que a Lei Complementar nº 101, de 2000, estabelece que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária que implique renúncia de receita deverá atender a lei de diretrizes orçamentárias e ser compatível com a estimativa de receita da lei orçamentária ou 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. Essa última condição não precisa ser observada uma vez que a estimativa da Proposta de Lei Orçamentária é realizada com a suposição de um volume de renúncia de receita.

Ressalta-se ainda que a elaboração do demonstrativo previsto no inciso XXXVI do Anexo de Informações Complementares já está contemplado em diversos outros incisos do mesmo documento. Portanto, a confecção desse documento adicional acrescenta pouca informação relevante que justifique o dispendioso esforço para a sua preparação.

Do exposto, sugere-se que o referido inciso seja vetado por contrariar o interesse público.”

- **Análise das Consultorias**

O demonstrativo solicitado unicamente determina a observância do disposto no art. 5º, inciso II, da Lei Complementar no 101, de 2000. A afirmação de que o demonstrativo “já está contemplado em diversos outros incisos do mesmo documento” não é respaldado por qualquer indicação de quais seriam esses outros demonstrativos.

O dispositivo vetado é exatamente o mesmo hoje presente na LDO/2008, Anexo II – Informações Complementares, que exige o envio na proposta orçamentária para 2008:

XIII – Demonstrativo simplificado das medidas de compensação às renúncias de receita e ao aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, em atendimento ao disposto no art. 5º, inciso II, da Lei Complementar no 101, de 2000, explicitando os correspondentes atos legais ou normativos que os originaram;

Melhor, esse demonstrativo foi exigido, nos mesmos termos, pelo inciso XIII da LDO/2007 e pelo inciso XVI da LDO/2006.

Ou seja, o dispositivo agora vetado é preceito das leis de diretrizes orçamentárias desde 2006, há três exercícios, e só agora o Poder Executivo identificou sua presença em outros demonstrativo das informações complementares, ainda que não diga quais.

Observe-se que, nesses três anos, o demonstrativo é apresentado anexo às informações complementares, ainda que não cumprindo o determinado, quando, por exemplo, não especifica os atos legais ou normativos ensejadores das renúncias ou das despesas obrigatórias, restringindo-se a nomear os grande itens da despesa e de renúncia.

Agora, o Poder Executivo, ao invés de aprimorar o demonstrativo apresentado *ex vi legis*, reduz-se a vetá-lo sob o argumento, não demonstrado, de ser superlativo ao inexistente.

Essencial mostra-se esse demonstrativo para a verificação da observância dos arts. 14, 16, 17 e 20 da LRF, espinha dorsal do regime da responsabilidade fiscal.

13. Itens 5, 7 e 8 da Seção II do Anexo V (programações ressalvadas do contingenciamento)

- **Dispositivo vetado**

“Anexo V - ...

II) ...

5. Despesas relativas ao Programa de Prevenção e Combate à Violência contra a Mulher;

...

7. Despesas direta e exclusivamente voltadas à atenção de pessoas carentes com deficiência;

8. Despesas de capacitação e educação ambiental voltadas para a preservação e gestão de recursos hídricos.”

- **Razões do veto**

“A exclusão de quaisquer dotações orçamentárias do cálculo da base contingenciável traz grandes dificuldades para o gerenciamento das finanças públicas no tocante ao alcance da meta de resultado primário, notadamente em função da significativa participação das despesas obrigatórias no conjunto das despesas primárias.

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

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

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

- **Análise das Consultorias**

O Congresso Nacional não pode abrir mão de discutir as ações governamentais prioritárias quando da apreciação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias. Sua participação passa pela discussão do valor até o qual o resultado primário pode ser reduzido para que se realizem os investimentos relativos ao PPI; das ações que devem constar do Anexo de Prioridades e Metas; e das despesas que devem estar ressalvadas do contingenciamento.

Nesse sentido, o Congresso Nacional, ao lado de outras providências, entendeu relevante impedir o contingenciamento das despesas relativas ao combate à violência contra a mulher e daquelas destinadas à atenção de pessoas carentes com deficiência, bem como das despesas de capacitação e educação ambiental voltadas para a preservação e gestão de recursos hídricos.

Tratam-se, portanto, de escolhas políticas com as quais o Poder Executivo não concordou, o que ensejou o veto dos dispositivos.

14. Inciso XXI do art. 12 (Banco de Desenvolvimento do Centro-Oeste)

- **Dispositivo vetado**

“Art. 12...

XXI - à implantação e funcionamento do Banco de Desenvolvimento do Centro-Oeste.”

- **Razões do veto**

“A criação de um banco regional específico para o Centro-Oeste no momento atual, cuja função seria a mesma exercida pelo Banco do Brasil, significaria elevado custo adicional para a União. A partilha da carteira de clientes do Centro-Oeste entre dois bancos reduziria o montante de recursos dos fundos que poderiam ser emprestados a outros empreendedores.

Cabe enfatizar, em relação à criação de um novo Banco, que a medida é sempre acompanhada por aumento da despesa de custeio e de capital, para permitir o funcionamento da nova administração. A criação desta nova despesa pública carece de eficiência porque o novo aparelho estatal, que inclui gastos com administração de pessoal e criação e manutenção de instalações, é montado para atender a um número de clientes já atendido pelo Banco do Brasil. Vale ressaltar também o impacto sobre os limites operacionais do Banco do Brasil decorrente da eventual retirada da fonte de recurso oriunda do FCO, bem como sobre o resultado primário do setor público, em virtude das despesas a serem efetuadas, tais como a aquisição de ativos físicos e contratação de empregados.

Assim, o disposto no inciso XXI do art. 12 é injustificável do ponto de vista da eficiência econômica, considerando que o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO tem sido operado de forma satisfatória, mediante uma estrutura física consolidada na sua região de atuação, e com impactos positivos e consolidados sob o aspecto social e econômico.”

- **Análise das Consultorias**

O Poder Executivo argumenta, no mérito, que a criação de um banco regional específico para o Centro-Oeste no momento atual, cuja função seria a mesma exercida pelo Banco do Brasil, significaria elevado custo adicional para a União. No entanto, há de se ressaltar os benefícios que poderia advir da criação de um banco regional em uma das regiões que mais crescem no país, voltado às especificidades locais.

15. Item 5 da alínea “a” do inciso XII do Anexo III (informações sobre dividendos para estimativa de receita)

- **Dispositivo vetado**

“Anexo III ...

XII - ...

a) ...

5. Receita de dividendos, discriminada por empresa, com a arrecadação estimada e a realizada nos exercícios de 2007 e 2008 e a estimada para 2009, indicando data de recolhimento, forma de pagamento, bem como os valores recolhidos à título de adiantamento, devendo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão ao Presidente encaminhar à Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição Federal, em 30 de setembro e em 30 de novembro de 2008, demonstrativo atualizado dessa receita;”

- **Razões do veto**

“Não há como ser encaminhada à referida Comissão Mista informação acerca da data de recolhimento e forma de pagamento dos dividendos futuros, haja vista esse pagamento depender de decisão da administração e de deliberação da assembléia geral de cada empresa e o pagamento a título

de adiantamento é uma faculdade concedida por estatutos sociais, normalmente de instituições financeiras, ao Conselho de Administração.

Adicionalmente, vale ressaltar que a previsão da receita de dividendos da União elaborada por este Ministério é realizada com base na expectativa do lucro das empresas, sendo que tais informações possuem caráter confidencial e acesso restrito, notadamente em se tratando de empresas de capital aberto, considerando-se o risco de eventual divulgação ao público, tendo-se ainda em conta que tais informações poderiam divergir das previsões realizadas pelas empresas, o que poderia gerar grandes transtornos, com impacto direto no mercado acionário.

Por outro lado, o veto proposto não trará prejuízo ao encaminhamento rotineiro de informações acerca da estimativa do pagamento de dividendos e juros de capital próprio na forma que vêm sendo apresentada.”

- **Análise das Consultorias**

O texto aprovado visava explicitar a metodologia de cálculo e pressupostos adotados pelo Poder Executivo na elaboração da estimativa de receita de dividendos constante da PLOA 2009. Tal iniciativa se revela pertinente na medida em que os dados oferecidos nas Informações Complementares têm se mostrado claramente insuficientes e inadequados a uma efetiva análise por parte dos órgãos técnicos do Poder Legislativo, o que configura descumprimento do que prevê o art. 12 da LRF, onde se lê:

“Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquela a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.”

Para contornar a precariedade das informações relativas à receita de dividendos, as Consultorias de Orçamento do Congresso vêm recorrendo, nos últimos anos, à prática de enviar ofícios e requerimentos de informação aos órgãos competentes do Poder Executivo, de conteúdo idêntico aos da emenda apresentada. Porém, esse procedimento não mais se coaduna com a agilidade e qualidade de resultados que são exigidos no âmbito das deliberações congressuais.

Por outro lado, os argumentos utilizados pelo Poder Executivo para amparar o veto não são congruentes, pois:

a) as estimativas de receitas de dividendos contidas nos projetos de orçamento necessariamente baseiam-se em previsões acerca de datas, condições e montantes a serem pagos por cada uma das empresas estatais, projeções essas que são elaboradas pelas próprias empresas e sistematizadas pelo Departamento de Coordenação e Controle das Estatais (DEST/MPOG). Se, para obter esses dados, fosse realmente necessário aguardar as deliberações das assembleias de acionistas, isso implicaria que as projeções dessa receita no projeto de lei do orçamento não possuiriam qualquer fundamento técnico, o que, obviamente, não condiz com a verdade; e

b) o mencionado caráter confidencial das informações solicitadas também é outro aspecto que não se confirma. A receita de dividendos pagos por cada empresa é informação que já se tornou pública quando do fechamento dos respectivos balanços patrimoniais. Quanto aos recolhimentos estimados para o próximo exercício, a alegação de confidencialidade não deve prosperar, pois não é possível analisar minimamente a

correção dos números apresentados, sem a desagregação da receita de dividendos por empresa.

16. § 3º do art. 22 (acumulação de cargo público com consultoria e prestação de serviços)

- **Dispositivo vetado**

“Art. 22...

§ 3º A restrição prevista no inciso VIII deste artigo não se aplica ao servidor que se encontre em licença sem remuneração para tratar de interesse particular.”

- **Razões do veto**

“O Governo Federal vem trabalhando intensamente na implementação de medidas preventivas que evitem a prática de ilícitos, mediante a orientação da conduta dos agentes públicos, em vez de cuidar apenas da punição, após o fato consumado.

Nesse contexto, um dos temas mais relevantes é a disciplina dos conflitos entre interesses públicos e privados. Não é por outra razão que as Convenções Internacionais contra a Corrupção das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos (OEA), ambas ratificadas pelo Brasil, determinam aos países que adotem medidas para prevenir situações em que o interesse pessoal do agente público influencia ou se sobrepõe ao interesse geral, passando o servidor a utilizar-se do cargo, ou das informações privilegiadas que detém em razão de sua função, para obter vantagens para si ou para terceiro.

Uma das situações que mais tem suscitado conflito entre o interesse público e o privado é o ‘desempenho de atividade incompatível com o cargo, durante o período de licença não remunerada do agente público’.

Como se sabe, o Superior Tribunal de Justiça já decidiu que a ‘licença para trato de interesses particulares não interrompe o vínculo existente entre o servidor e a Administração, devendo este estar obrigado a respeitar o que lhe impõe a legislação e os princípios da Administração Pública’.

Nessa linha de raciocínio, foi expedida orientação a toda a Administração Pública, consubstanciada em orientação específica da Comissão de Ética Pública da Presidência da República, contida no Ofício Circular nº 180/07 - SE/CEP, de 10 de maio de 2007, no sentido de examinar, quando da análise dos pedidos de licença não remunerada, a compatibilidade da atividade que o servidor irá desempenhar, enquanto licenciado, com suas atribuições legais, deixando de deferir sempre que o exercício dessa atividade possa suscitar conflito de interesses, bem como, após a eventual concessão da licença, monitorar as atividades desempenhadas pelo servidor.

Também a Controladoria-Geral da União expediu o Aviso-Circular nº 3/2008/CGU-PR, de 13 de junho de 2008, e o Ofício-Circular nº 186/2008/CGU-PR, de mesma data, recomendando a órgãos e entidades da Administração Pública Federal que considerassem editar norma que: a.1) determine o exame prévio dos pedidos de licença não remunerada, a fim de verificar a compatibilidade da atividade que o servidor irá desempenhar, enquanto licenciado, com os deveres da função pública que exerce; a.2) estabeleça, ademais, a obrigatoriedade de prestação de informações periódicas, pelo agente licenciado, sobre as atividades profissionais exercidas nesse período; e que convocassem, em consequência, os servidores que já se encontrem em licença não remunerada para que prestem informações sobre as atividades profissionais que estão exercendo durante o afastamento, e, uma vez identificada situação que configure conflito de interesses, seja determinado ao servidor optar entre retornar à Administração Pública ou solicitar o seu desligamento definitivo.

Diante do exposto, o permissivo constante do § 3º do artigo 22 contraria as orientações da CEP e da CGU e a política de prevenção de conflito de interesses deste Governo, dificultando, pois, a adoção dessas medidas que buscam, ressalta-se, prevenir a prática de ilícitos.”

- **Análise das Consultorias**

O art. 22, VIII, da LDO/2009 veda o pagamento, a militar ou servidor público da ativa, por serviços prestados, inclusive consultoria, assistência técnica ou

assemelhados. Contudo, a lei ressalva da vedação os pagamentos previstos em legislação específica e os efetuados por meio das organizações sociais que atuam junto ao Ministério da Ciência e Tecnologia, devendo, neste último caso, o órgão de origem declarar não haver qualquer comprometimento das atividades atribuídas ao servidor ou empregado.

Como se observa, a LDO admite que servidor em atividade, em determinadas situações, possa prestar serviço de consultoria recebendo retribuição financeira por essa atividade.

Portanto, as razões utilizadas pelo Poder Executivo na Mensagem são contraditórias com o texto da LDO que permite que servidor em atividade possa receber também por serviços de consultoria e assistência técnica, o que incentiva o conflito de interesses na medida em que o mesmo estará atuando nos dois pólos. Por outro lado, não admite o mesmo tratamento ao demais servidores que se encontrem no exercício de licença sem remuneração para tratar de interesse particular.

De fato, há maiores chances de ocorrer conflito de interesses se esse servidor for atuar junto a entidades do setor privado que executam contratos ou convênios dos quais seu órgão seja parte, ou vá defender causa de terceiros juntos à administração pública.

As razões do veto apontam probabilidade de conflito entre o interesse público e privado na concessão de licença para tratar de interesse particular, sem remuneração. Se isso é verdade, situação muito mais grave então seria aquela que constou do projeto e ainda consta da lei, que permite a alguns servidores acumular sua remuneração com o recebimento de consultorias e assistência técnica, as quais, inclusive, não se sujeitam ao teto do funcionalismo e, muitas vezes, isentas da necessidade de licitação.

Assim, válidas as razões do veto, entendem estas Consultorias que o conflito de interesses já se estabelece com a mera acumulação de remuneração. A exigência da licença de interesse particular, sem remuneração, visava exatamente atenuar o conflito cogitado, pois afastaria, ainda que temporariamente, o servidor de qualquer processo decisório que viesse a favorecer sua segunda fonte pagadora, contratada pela administração pública.

Neste contexto, caberia ao poder Executivo vetar também todas as alíneas do inciso VIII do art. 22, impedindo a acumulação de remunerações e o conflito de interesses em quaisquer casos. E, sem maiores delongas, aplicar de forma rasa o disposto no art. 37, inciso XVI da Constituição, quanto ao acúmulo de cargos e remunerações. Finalmente, também constitui motivo de preocupação destas Consultorias o fato de que a possibilidade da existência de segundas fontes pagadoras possa implicar, além do conflito de interesses, forma disfarçada e potencialmente injusta de atribuição de remuneração a servidores públicos.

III CONCLUSÃO

Os vetos ora analisados frustraram mais de uma centena de emendas apresentadas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2009 e aprovadas pelo Congresso Nacional. Destacam-se, entre os dispositivos vetados que corresponderam ao maior número de iniciativas parlamentares, aquele correspondente à criação do demonstrativo de metas sociais (inciso VII do art. 11 e § 4º do art. 22) bem como o



texto que garantia a proteção contra o contingenciamento das ações relativas ao Programa de Prevenção e Combate à Violência contra a Mulher (item 5 da Seção II do Anexo V).

O Congresso Nacional, no exercício de suas prerrogativas constitucionais, poderá analisar e, se for o caso, rejeitar os veto que, na grande maioria dos casos, são destituídos de fundamentação plausível.

Wagner Primo Figueiredo Junior⁴

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

Fábio Gondim Pereira da Costa⁵

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

⁴ **Consultores designados:** Eugênio Greggianin e Ricardo Volpe

⁵ **Consultores designados:** Fernando V. Bastos, José de Ribamar P. da Silva, Luís Otávio B. da Graça e Maurício F. Macedo