



---

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 13/05

---

**Considerações acerca dos vetos ao projeto de lei de diretrizes  
orçamentárias para 2006 (Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005)**

## 1) INTRODUÇÃO

Esta Nota Técnica tem por objetivo analisar os vetos que foram opostos pelo Presidente da República ao Projeto de Lei nº 04, de 2005 – CN, que “dispõe sobre as diretrizes para elaboração da lei orçamentária de 2006 e dá outras providências”, nos termos do art. 45, § 2º, da Resolução nº 1, de 2001 – CN. Do conjunto de vetos, 16 foram sugeridos pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, 11 pelo Ministério da Fazenda e 1 pelo Ministério da Saúde.

No quadro a seguir, faz-se a distribuição dos 28 vetos por assunto e identificam-se as seções desta nota técnica em que são examinados:

Assunto	Quantid.	Seção
Compensação Financeira pela perda de arrecadação do ICMS exportações	1	2.1
Refinanciamento das dívidas do setor agrícola	1	2.2
Autorização de gastos com pessoal na LDO	4	2.3
Gestão Fiscal	13	2.4
Estimativa de receitas e despesas obrigatórias	2	2.4.1
Reserva de Contingência	2	2.4.2
Contingenciamento	2	2.4.3
Despesas obrigatórias e outras ressalvadas de contingenciamento	5	2.4.4
Renúncia de Receitas	1	2.4.5
Limites de gastos com pessoal	1	2.4.6
Metas e Prioridade da Administração Pública	1	2.5
Custo Fiscal das Operações do Banco Central	1	2.6
Política das Agências Oficiais de Fomento	1	2.7
Gastos com Saúde	1	2.8
Transparência na gestão pública	5	2.9

A seguir, passa-se à análise de cada dispositivo vetado.

### 1) Compensação Financeira aos Estados pela desoneração do ICMS nas exportações

#### Dispositivo Vetado

*"Art. 2º, § 4º As dotações destinadas à compensação financeira a que se refere a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, bem como compensação de mesma natureza que venha a ser instituída, deverão constar do projeto e da lei orçamentária para 2006 e não se submeterão ao limite estabelecido no § 3º deste artigo."*

#### **Razões do veto**

*"A regra do § 3º desse artigo estabelece que as dotações autorizadas para as despesas correntes primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social, exclusive as transferências constitucionais ou legais por repartição de receita e as despesas com o complemento da atualização monetária previsto na Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001, não poderão ser superiores a 17% do PIB, incluindo na proposta orçamentária um terço da reserva de contingência primária de que trata o caput do art. 13 do presente projeto de lei. Essa regra constitui premissa para o controle definitivo dos gastos dos orçamentos da União, com ganho para toda a sociedade. Assim, na contramão desse dispositivo, o § 4º*

*exclui do cômputo das despesas correntes primárias as dotações destinadas à compensação financeira a que se refere a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, bem como compensação de mesma natureza que venha a ser instituída.*

*Nesse sentido, pelas razões expostas e por causar prejuízos à regra de limitação de gastos, propiciando aumento da despesa primária dos orçamentos da União, propõe-se o veto a este dispositivo.”*

## **Considerações das Consultorias**

Foi vetado o dispositivo que garantia a inclusão de dotações para o atendimento da compensação financeira a que se refere a Lei Complementar nº 87, de 1996<sup>1</sup>, bem como possibilitava que as respectivas transferências ficassem fora do limite de 17% do PIB<sup>2</sup>, limite que o Poder Executivo argumenta que constitui premissa para controle definitivo dos gastos públicos.

O § 4º do art. 2º tinha dois objetivos: i) a proposta e a lei orçamentária deveriam trazer dotação específica para cumprir o que determina a lei complementar; e ii) esses gastos deveriam estar excluídos do limite de 17% para as despesas correntes primárias, uma vez que, como comprovado no projeto de lei orçamentária, esse limite já tinha sido atingido. Destaque-se que, quando a reserva de contingência constituída com receitas previstas além dos 16% do PIB for utilizada para ampliação de despesas obrigatórias fixadas na lei orçamentária, tais gastos também não se submeterão ao limite de 17% do PIB<sup>3</sup>. Assim, o limite de 17% do PIB não constitui um limite que abrange todas as despesas correntes primárias, pois admite exceções. A compensação financeira aos estados exportadores também poderia ser excepcionada, com vistas a reparar a perda de receita do ICMS que suportam.

Observe-se que o veto foi justificado pela necessidade de que fosse observado o limite estabelecido. No entanto, uma vez que o Poder Executivo mais uma vez apresentou o projeto de lei orçamentária sem considerar a compensação financeira, fica claro que o veto também teve a intenção do Governo de se eximir da obrigação de incluir tais dotações.

Quando o Poder Executivo não inclui dotações que sabe que deverão, inevitavelmente, constar da lei orçamentária, termina influenciando o processo de elaboração no âmbito do Congresso Nacional. Despesas obrigatórias subestimadas geram para o Congresso a responsabilidade de incluí-las, por meio do remanejamento de dotações ou da utilização de fontes decorrentes da reestimativa de receita.

<sup>1</sup> Art. 2º, “§ 4º As dotações destinadas à compensação financeira a que se refere a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, bem como compensação de mesma natureza que venha a ser instituída, deverão constar do projeto e da lei orçamentária para 2006 e não se submeterão ao limite estabelecido no § 3º deste artigo”.

<sup>2</sup> O limite de 17% do PIB foi estabelecido para o conjunto das despesas correntes primárias, excetuadas as transferências constitucionais ou legais por repartição de receitas e o complemento da atualização monetária previsto na Lei Complementar nº 110, de 2001. Este limite deve considerar, na proposta orçamentária, 1/3 da reserva de contingência primária a que se refere o *caput* do art. 13.

<sup>3</sup> Art. 13, § 2º Se a estimativa de receita ultrapassar o limite previsto no art. 2º, § 2º, desta Lei, será constituída reserva de contingência primária específica, que somente poderá ser utilizada, mediante autorização legislativa, para:

...

II - ampliação das despesas obrigatórias fixadas na lei orçamentária, inclusive para reajuste da remuneração dos servidores civis e dos militares das Forças Armadas, as quais não estarão submetidas ao limite previsto no § 3º do art. 2º;”

A obrigação do Poder Executivo é apresentar uma proposta que considere todas as receitas que espera arrecadar, bem como todas as despesas que deverão ser executadas, sobretudo no que diz respeito às obrigatórias. A Lei Complementar nº 87, de 1996, não estabelece o valor que, a partir do exercício de 2004<sup>4</sup>, deverá constar dos orçamentos, mas determina que sejam transferidos os valores que neles forem consignados. Trata-se de despesa obrigatória continuada, embora a lei não defina o montante anual. Este deve ser definido de acordo com a situação financeira da União e a necessidade de compensação dos estados exportadores pelas perdas de receita decorrentes da desoneração do ICMS.

Com o veto, mais uma vez, o Poder Executivo transfere para o Congresso Nacional a responsabilidade de dotar recursos para dar cumprimento ao dispositivo legal, constringendo-o a alterar a proposta apresentada em termos de receita e despesa, quando poderia ter se antecipado e previsto o gasto cogente decorrente de lei complementar.

## 2) Refinanciamento das dívidas do Setor Agrícola

### Dispositivo Vetado

*Art. 58, inciso "III - das despesas decorrentes da comercialização da safra agrícola e da cobertura do déficit das operações de seguro rural e da concessão de subvenção econômica ao prêmio do seguro rural, bem como das despesas que resultarem da aprovação de legislação que contemple o financiamento, refinanciamento, repactuação ou alongamento de dívidas originárias de operações do crédito rural e agroindustrial."*

#### **Razões do veto**

*"O inciso determina a introdução da 'cobertura do déficit das operações de seguro rural' no Orçamento da União, sem que haja admissibilidade legal específica para esse fim, conforme determina o art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal. A Lei nº 10.823, de 19 de dezembro de 2003, especifica a subvenção econômica apenas ao prêmio do Seguro Rural. Ademais, as outras despesas incluídas no inciso já têm previsão legal e vêm sendo fixadas na Lei Orçamentária Anual. De outra parte, à vista das sucessivas repactuações e refinanciamentos das dívidas do setor agrícola, com ônus para o Tesouro Nacional, iniciadas com o advento da Lei nº 9.138, de 29 de novembro de 1995, e da Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 2.471, de 26 de fevereiro de 1998, que autorizaram o alongamento das dívidas rurais (Securitização e PESA), cujo saldo devedor atual é da ordem de R\$ 20,0 bilhões, além de outras envolvendo a agricultura familiar, não estão previstas novações de dívidas rurais para o próximo exercício.*

*Além disso, a fixação de despesa para essa finalidade representaria a institucionalização da inadimplência no crédito rural, prejudicando a cultura do crédito, e, no longo prazo, reduziria o montante de recursos para novos financiamentos, podendo inviabilizar o financiamento futuro do próprio setor agrícola."*

---

<sup>4</sup> A Lei Complementar nº 87, de 1996, estabelece que "nos exercícios financeiros de 2004 a 2006, a União entregará aos Estados e aos seus Municípios os montantes consignados a essa finalidade nas correspondentes Leis Orçamentárias Anuais da União".

## Considerações das Consultorias

O art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal determina que a destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas, tais como as decorrentes de “concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital”, deverá atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, além de estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

A admissibilidade legal para as despesas, além de presente nos dispositivos citados pelo Poder Executivo na justificativa do veto (a Lei nº 10.823, de 19 de dezembro de 2003, a Lei nº 9.138, de 29 de novembro de 1995, a Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 2.471, de 26 de fevereiro de 1998), estaria condicionada na legislação que seria eventualmente aprovada pelo Congresso Nacional, conforme previsto no próprio texto do inciso vetado.

Ao impedir a inclusão da autorização na LDO/2006 para a realização de “despesas que resultarem da aprovação de legislação que contemple o financiamento, refinanciamento, repactuação ou alongamento de dívidas originárias de operações do crédito rural e agroindustrial”, impede-se iniciativa legislativa de discussão do tema. De fato, quando do exame terminativo de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira na Câmara dos Deputados, fundada no art. 26 da LRF, será apresentado o óbice da inexistência de expressa autorização para tanto na LDO. Assim, fica prejudicada a discussão do mérito da concessão ou não do benefício creditício propugnado, pela sua incompatibilidade com as leis do ciclo orçamentário.

### 3) Autorização de gastos com pessoal na LDO

#### Dispositivo Vetado

*Art. 84, “§ 2º Aos limites estabelecidos na forma do caput deste artigo serão acrescidas, na Justiça Eleitoral, as despesas necessárias à realização do processo eleitoral de 2006, as quais deverão constar de programação específica, na Câmara dos Deputados, as despesas necessárias à implantação da primeira etapa do Plano de Carreira, e, no Senado Federal, as despesas necessárias à continuidade da implantação do Plano de Carreira de que trata a Lei nº 10.863, de 29 de abril de 2004.”*

*Art. 89, “§ 6º Fica assegurada, no anexo específico da lei orçamentária ao qual se refere o caput deste artigo, a autorização para a criação de plano de cargos e de gratificações dos servidores do Ministério da Cultura e dos servidores civis das Forças Armadas.”*

#### **Razões do veto**

*“As determinações constantes do § 2º do art. 84 e do § 6º do art. 89 evidenciam tratamento discriminatório em relação aos demais servidores civis da Administração Pública, porquanto não se vislumbram quaisquer motivações de interesse público estrito que justifiquem privilegiar determinados segmentos do serviço público federal em detrimento dos demais, aqui não contemplados, embora igualmente importantes para o bom funcionamento da máquina administrativa pública.*

*Há que se esclarecer, no entanto, que o veto sugerido não impede o atendimento das despesas de que tratam esses dispositivos, inclusive aquelas necessárias à realização do processo eleitoral de 2006, o que aliás já foram previstas no Projeto de Lei Orçamentária encaminhado ao Congresso Nacional.”*

## **Considerações das Consultorias**

O dispositivo vetado apenas destina-se a observar mandamento constitucional inscrito no art. 169, § 1º, II<sup>5</sup>, que determina expressamente a necessidade de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias para aumento de gastos com pessoal. A partir daí, as leis orçamentárias cumprem sua função ao estabelecerem dotações destinadas a tais despesas (art. 169, § 1º, I<sup>6</sup>). Observe-se, porém, que nos últimos exercícios as autorizações específicas tem constado de anexo às leis orçamentárias.

As alegações de que as determinações constantes dos dispositivos vetados “evidenciam tratamento discriminatório em relação aos demais servidores civis da Administração Pública” não são consistentes. Os parâmetros para a elaboração das propostas orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, pela CF (art. 51, IV, art. 52, XIII, art. 99, §1º, 127, §3º) devem ser fixados na própria LDO. Nesse contexto, é que foram incluídas as previsões relativas a planos e reestruturação de carreiras.

Além disso, o fato de as últimas LDOs terem remetido às respectivas leis orçamentárias a função de autorizarem o aumento do gasto com pessoal não pode, obviamente, impedir o legislador de cumprir o desígnio do constituinte claramente expresso na segregação de atribuições entre a LDO e a LOA como previsto no art. 169.

## **Dispositivo Vetado**

*Art. 89, “§ 1º No exercício financeiro de 2006, a despesa com cargos em comissão de livre nomeação, no âmbito do Poder Executivo, não poderá ultrapassar o valor realizado em 2005, ressalvados os acréscimos decorrentes de revisão geral e de legislações aprovadas até 2005.”*

### **Razões do veto**

*“O dispositivo em questão, ao limitar as despesas com cargos em comissão de livre nomeação apenas no âmbito do Poder Executivo, estabelece uma diferenciação no tratamento a ser dado à referida despesa relativamente aos demais Poderes, uma vez que não trata da questão de forma isonômica entre todos os Poderes.*

*Ademais, com a edição do Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005, que dispõe sobre o provimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal, o Poder Executivo fixou critérios para a ocupação desses cargos, ao mesmo tempo em que contemplou a redução dos gastos com essa finalidade.”*

<sup>5</sup> Art. 169, “§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

<sup>6</sup> 169, § 1º, “I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;”

## Considerações das Consultorias

Não se vislumbram razões que possam contrariar o interesse público, tampouco ensejar vício de inconstitucionalidade, no fato de a limitação de despesas com cargos em comissão restringir-se ao Poder Executivo. Na verdade, vislumbra-se no dispositivo inserto na norma o propósito de instituir uma espécie de contrapeso à maior liberdade de que dispõe aquele Poder para criar cargos em comissão, por meio de medidas provisórias.

O constituinte originário de 1988 delegou, deliberadamente, às leis de diretrizes orçamentárias a função de fixarem limites de gasto no âmbito de cada Poder, determinação expressa em inúmeros dispositivos constitucionais (arts. 51, IV, e 52, XIII, para o Poder Legislativo; art. 99, § 1º, para o Judiciário; e art. 127, § 3º, para o Ministério Público). Assim, não há discriminação no fato de a LDO estabelecer restrições exclusiva no âmbito do Executivo. Vale mencionar que antes do citado Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005, grande parte dos cargos comissionados já era ocupada por servidores de carreira. Assim, sua edição provavelmente trará economia residual.

Admitindo-se que, como prevê o Decreto, 75% dos cargos em comissão DAS 1, 2 e 3, e 50% dos DAS 4 sejam ocupados por servidores de carreira, não haverá significativa redução de gastos, na medida em que, ao assumir essas funções, o servidor passa a perceber a remuneração correspondente ao seu cargo adicionado de um percentual de opção do DAS.

Portanto, o Decreto não atende a contento a limitação pretendida nos cargos de comissão. Não vislumbramos, assim, a contrariedade ao interesse público ou tratamento discriminatório no dispositivo vetado.

## Dispositivo Vetado

*Art. 90, "Parágrafo único. A lei orçamentária incluirá recursos necessários ao atendimento da revisão geral de que trata o caput deste artigo em montante que assegure, no mínimo, reajuste em percentual equivalente à estimativa de crescimento real do PIB per capita em 2005."*

### Razões do veto

*"O dispositivo se traduz em indexação dos gastos da União com pessoal e encargos sociais com inequívoca repercussão negativa sobre as contas públicas, além de resultar no comprometimento da necessária flexibilidade de gestão, pelo Governo, das suas disponibilidades financeiras e orçamentárias, bem como da política de recursos humanos.*

*Por outro lado, se as expectativas de crescimento da economia do País se confirmarem, não haverá a possibilidade de distribuição dos recursos adicionais para diversas ações prioritárias que se revestem em benefício de toda a população, entre as quais, por exemplo, as de caráter social e investimento em infra-estrutura, haja vista a obrigatoriedade de se garantir o direcionamento de determinado montante para a revisão geral anual da remuneração dos servidores ativos, bem como dos proventos de aposentadoria e, ainda, das pensões."*

## Considerações das Consultorias

A proposta de concessão de revisão geral em 2006 para os servidores públicos, em percentual equivalente ao percentual de crescimento real do PIB *per capita*, se

contrapôs à iniciativa do Poder Executivo de conceder apenas 0,1% a título de revisão salarial dos servidores públicos no corrente exercício<sup>7</sup>.

É pertinente esclarecer que a revisão geral anual é garantia constitucional, inscrita no art. 37, X, da Lei Magna. Não vislumbramos o caráter de indexação inflacionária, mas sim de fixação de um parâmetro específico para o exercício de 2006, compatível com a finalidade da LDO.

Não se trata sequer de garantir a recuperação decorrente da perda de poder aquisitivo da moeda, mas de instituir um critério para o reajuste do funcionalismo no exercício de 2006, no caso a variação real (não a nominal) do PIB *per capita*. Assim, em uma situação em que ocorra inflação, mas não haja aumento real do PIB *per capita*, não haveria reajuste. Segundo estimativas, o reajuste linear seria de cerca de 1,9%.

Registre-se que o Ministério do Planejamento anunciou recentemente a possibilidade de reposição de perdas salariais do funcionalismo em 29%, correspondente à variação de preços ocorrida no período deste Governo, descontados aumentos já concedidos a determinadas carreiras.

#### **4) Gestão fiscal**

##### **4.1) Estimativa de receitas e despesas obrigatórias**

##### **Dispositivo Vetado**

*"Art. 18, § 5º O Poder Executivo e o Congresso Nacional, por intermédio da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, deverão estabelecer, em conjunto, o aperfeiçoamento da metodologia utilizada nas estimativas de receitas orçamentárias e das principais despesas obrigatórias."*

##### **Razões do veto**

*"O art. 165 da Constituição de 1988 confere competência privativa ao Poder Executivo para elaborar os projetos de lei referentes ao Plano Plurianual - PPA, às diretrizes orçamentárias e aos orçamentos anuais, projetos esses que são objeto de apreciação pela Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, responsável pelo exame e emissão dos pareceres correlatos, conforme determina o inciso I do § 1º do art. 166 da Constituição. Assim, cabe ao Poder Executivo, sem a interferência dos outros Poderes do Estado, estabelecer a metodologia para a estimativa das receitas orçamentárias e das despesas obrigatórias, sob pena de se contrariar o citado artigo da Constituição."*

*Especificamente no que tange à previsão da arrecadação federal, o art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que as estimativas devem ser efetuadas em estrita observância às normas técnicas e legais, admitindo-se nova estimativa, por parte do Poder Legislativo, apenas na hipótese de comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal. Não obstante, o Poder Executivo deve disponibilizar aos demais Poderes e ao Ministério Público os estudos e as estimativas de receitas para o exercício subsequente, e as respectivas memórias de cálculo. Assim, as disposições do § 5º do art. 18 não mantêm consonância com o art. 165 da Constituição, uma vez que interferem na prerrogativa da Carta Magna que confere autonomia ao Poder Executivo na estimativa das receitas orçamentárias."*

<sup>7</sup> Projeto de lei em tramitação na Câmara dos Deputados.

## Considerações das Consultorias

É fato que todo ano a projeção de receitas e despesas obrigatórias vem subestimada no projeto de lei orçamentária. O objetivo pretendido com o dispositivo vetado é o aperfeiçoamento dessa metodologia, por intermédio de análises técnicas conjuntas do Executivo e do Congresso. Não se vislumbra em que o aperfeiçoamento de metodologia poderia interferir na autonomia do Executivo para a elaboração da proposta orçamentária. A idéia era, através da formulação conjunta das metodologias de previsão, criar condições para a elaboração de uma lei orçamentária mais realista e suprimir, do contencioso político, questões de natureza estritamente técnica.

A atuação conjunta dos Poderes na fixação da metodologia de receitas e despesas obrigatórias é uma experiência bem sucedida em diversos países. Essa proposta, aceita durante as discussões acerca da nova resolução congressional relativa ao exame de matérias orçamentárias, deverá contribuir para o aperfeiçoamento do processo orçamentário, sem retirar prerrogativa constitucional dos Poderes Executivo e Legislativo.

## Dispositivo Vetado

*Anexo III, item "XII – demonstrativo das receitas consideradas atípicas, por categoria, critérios de atipicidade e respectivos valores positivos e negativos e por item de receita administrada pela Secretaria da Receita Federal, arrecadadas de 2002 a 2004 e em 2005, mês a mês, até julho;"*

### **Razões do veto**

*"Um procedimento fundamental para a estimativa de receitas administradas pela Receita Federal do Brasil é a correção da base do exercício imediatamente anterior, com a identificação, entre outros efeitos, das atipicidades observadas nos recolhimentos de tributos. A projeção de receitas é, normalmente, realizada com base no ano anterior, o que configura um processo que, ao longo dos anos, reflete a utilização de base móvel para as estimativas. Assim sendo, as receitas atípicas devem ser observadas somente num contexto comparativo, ou seja, uma receita atípica observada em 2002 em relação à projeção de 2003 não é, necessariamente, atípica quando se compara com a arrecadação de 2004 ou mesmo com a do próprio ano de 2002. Como a análise requerida pode recair no menor nível de detalhamento, no qual são isolados e identificados lançamentos de setores econômicos específicos e/ou de contribuintes individuais, é possível que, em determinado ano, uma receita caracterizada, a priori, como atípica venha a ser, no exercício subsequente, incorporada como receita normal. Dessa forma, é praticamente impossível o estabelecimento de critérios uniformes, e é inviável a utilização de série histórica, assim construída, como subsídio para a extrapolação de tendência de arrecadação em exercício(s) futuro(s)."*

## Considerações das Consultorias

Em nenhum momento foi solicitado o estabelecimento de critérios para projeção de receitas atípicas, mas que fossem informados aqueles considerados na identificação da atipicidade. O objetivo do dispositivo está presente nas razões do veto: possibilitar a análise das receitas com o intuito de verificar se em exercícios subsequentes poderão ser incorporadas como receitas ordinárias.

O veto impõe restrições ao trabalho do Congresso, uma vez que não oferece informações fundamentais para a projeção de receitas.

## 4.2) Reserva de Contingência

### Dispositivo Vetado

Art. 13, “§ 4º Na lei orçamentária anual, as fontes de receitas do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações – FUNTTEL e do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST, destinadas a compor reserva de contingência, não poderão ultrapassar o limite máximo de 40% (quarenta por cento) da arrecadação total prevista.

§ 5º É vedada a alocação de recursos oriundos de receitas próprias e vinculadas a agências reguladoras em reservas de contingência nas respectivas entidades.”

### 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 limite ou percentual máximo para alocação da arrecadação prevista na reserva de contingência, no caso dos Fundos elencados no § 4º, poderá ser prejudicial ao cumprimento do limite definido no § 3º do art. 2º, bem como dificultar a obtenção da meta de superávit primário.*

*Acrescente-se, ainda, que o cumprimento das determinações constantes desses dispositivos representaria uma redução da disponibilidade de recursos para aplicação em outras políticas de governo, inclusive da área social, ou mesmo para investimentos, da ordem de R\$ 5,0 bilhões, além de criar outro tipo de prioridade não previsto no Anexo de Prioridades e Metas."*

### Considerações das Consultorias

Em verdade, o veto decorre, sobretudo, da necessidade de se alcançar a meta de resultado primário. Com a formação de reserva de contingência, a partir de recursos arrecadados pelos fundos supramencionados, bem como de receitas próprias e vinculadas a agências reguladoras, deixa-se de aplicar os referidos recursos vinculados nas despesas originalmente previstas, com vistas a favorecer o alcance da meta fiscal. Embora parte do superávit primário não possa ser utilizada no pagamento de juros (que então serão incorporados ao principal da dívida), os recursos não aplicados permanecem depositados na Conta Única do Tesouro Nacional, produzindo o efeito de reduzir a dívida líquida.

Destaque-se que os recursos vinculados devem ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso (art. 8º, parágrafo único, da LRF). Para atender a essa finalidade, na contabilidade deverão ser escriturados de forma individualizada (art. 50, inciso I, da LRF). No entanto, a circunstância de se aplicar recursos em exercício diferente do exercício da arrecadação deveria decorrer somente da falta de sincronia entre o ingresso dos recursos e a realização da despesa, não do fato de que parte dos recursos é utilizada para a constituição de uma “reserva de contingência”. Esta tem sido destinada, não ao

atendimento de despesas objeto da vinculação, mas à satisfação da necessidade de se produzir determinado superávit primário.

Deve-se lembrar que uma reserva de contingência é constituída para o “atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais contingentes”. Não é o que ocorre com as reservas ora constituídas, que representam apenas a realização de poupança de recursos vinculados com vistas à obtenção do resultado primário.

Destaque-se que, de acordo com o PLOA/2006, o montante dos recursos dos referidos fundos é de R\$ 2,97 bilhões, dos quais R\$ 2,05 bilhões constituem reserva de contingência (69,1%).

Assim, mantido o dispositivo, a reserva seria de apenas R\$ 1,19 bilhão. A reserva de contingência seria reduzida, portanto, em R\$ 0,86 bilhão. Esse valor somado à reserva de contingência das agências reguladoras totaliza os R\$ 5,00 bilhões a que se refere o veto. Abaixo, detalha-se o total das dotações de cada agência reguladora e a correspondente reserva de contingência.

Valores em R\$

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	TOTAL DAS DOTAÇÕES	RESERVA DE CONTINGÊNCIA	
	Valor (A)	Valor (B)	(B)/(A)
32265 – AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS – ANP	2.234.550.295	2.003.287.862	89,7%
32266 – AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL	279.738.924	149.351.887	53,4%
36212 – AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA	394.564.487	0	0,0%
36213 – AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR	109.799.652	0	0,0%
39250 – AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT	146.473.325	0	0,0%
39251 – AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS – ANTAQ	58.708.167	0	0,0%
41231 – AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL	2.094.216.522	1.852.940.464	88,5%
42206 – AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA	59.797.394	14.158.248	23,7%
44205 – AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS – ANA	217.316.517	115.462.462	53,1%
<b>TOTAL</b>	<b>5.595.165.283</b>	<b>4.135.200.923</b>	<b>73,9%</b>

Fonte: PLOA/2006

Finalmente, como uma das razões do veto, alega-se que a questão da reserva de contingência deva ser decidida no contexto da lei orçamentária anual, e não na lei de diretrizes orçamentárias. Na verdade, a constituição de reservas de contingência é prevista no art. 5º, inciso III, da LRF, o qual remete à lei de diretrizes orçamentárias o estabelecimento de sua forma de utilização e de seu montante.

### 4.3) Contingenciamento

#### Dispositivo Vetado

*Art. 76, “§ 8º A programação anual de que trata o art. 75 desta Lei e o decreto de limitação de empenho e movimentação financeira que a substituir conterão demonstrativo com a arrecadação atípica, com os respectivos valores positivos e negativos por tributo, das receitas administradas pela Receita Federal do Brasil realizadas no exercício e no exercício anterior, mês a mês, com os critérios para identificá-las.”*

#### Razões do veto

*"As receitas atípicas, como a própria acepção do termo sugere, associam-se a eventos imprevistos na base de arrecadação tributária que não apresentam uniformidade/correspondência de exercício para exercício. A propósito, cabe ressaltar que as receitas atípicas não devem ser objeto de um ordenamento jurídico a priori porque não estão referenciadas a uma definição objetiva e probabilística quanto aos resultados esperados. O processo de identificação dessas receitas decorre de análise minuciosa da base de tributação, chegando, por vezes, à base individual dos contribuintes, e o eventual registro associa-se a fatores totalmente imprevistos, tais como autos de infração, ações judiciais, entre outros. Desse modo, não se pode definir critérios que sejam uniformes ao longo do tempo, considerando-se o comportamento aleatório derivado desta espécie de arrecadação."*

### **Considerações das Consultorias**

A proposição visa tão somente obter a informação das receitas atípicas já arrecadadas no ano anterior e no exercício, identificando-se os valores positivos e negativos por tributo.

Os critérios seriam apenas para caracterizar as causas da atipicidade (por exemplo, decisões judiciais). Obviamente não se buscam critérios para projeção de receitas atípicas. Entretanto, cabe analisar se uma atipicidade ora identificada não se transformará em receita ordinária em exercício subsequente, fato este que é ressaltado nas razões do veto ao item XII do anexo III.

### **Dispositivo Vetado**

*"Art. 77. A recomposição de dotações de que trata o art. 9º, § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, dar-se-á no mesmo prazo estabelecido no caput do citado artigo e segundo o disposto no art. 76 desta Lei."*

#### **Razões do veto**

*"O dispositivo fixa prazo exíguo para o Poder Executivo restabelecer as dotações em nível de órgão cujos empenhos foram limitados nos trinta dias subsequentes ao final de cada bimestre. A fixação do prazo constitui uma exigência não prevista na Lei Complementar nº 101, de 2000, e impede que o Poder Executivo promova a recomposição gradual dessas dotações em consonância com a evolução dos gastos. Assim, tendo em vista que o prazo estabelecido pode não ser factível de cumprimento, e por ser contrário ao interesse público, propõe-se o veto deste artigo."*

### **Considerações das Consultorias**

O prazo proposto para recomposição das dotações foi o mesmo previsto na LRF para a limitação de empenho e movimentação financeira. Entende-se que o prazo dado é bastante razoável, uma vez as dotações já foram identificadas quando se realizou o contingenciamento.

De fato, com a introdução desse artigo na LDO para 2006, pretendeu-se preencher lacuna da LRF. Observa-se a praxe do Poder Executivo de só recompor as dotações ao final do exercício, o que impede o planejamento e a programação da execução orçamentária e financeira.

O processo de contingenciamento promove uma limitação no empenho e no pagamento por órgão orçamentário, sem identificar subtítulos, ações ou mesmo programas atingidos. Não existe transparência acerca das dotações específicas que se encontram bloqueadas e, de modo geral, os valores contingenciados no início do exercício mostram-se excessivamente conservadores, com prejuízo à gestão orçamentária durante o exercício.

Os descontingenciamentos acontecem de forma gradual, concentrando-se, no entanto, no final do exercício. Isso estimula a discricionariedade dos órgãos na definição das programações que devam ser executadas. O dispositivo vetado, por sua vez, impõe que a recomposição de dotações<sup>8</sup> ocorra tão logo a arrecadação se restabeleça, de modo a contribuir para maior eficiência da execução orçamentária e redução da discricionariedade dos gestores.

#### **4.4) Despesas obrigatórias e outras ressalvadas de contingenciamento**

##### **Dispositivo Vetado**

Anexo V, Seção I, item "59. *Auxílio Moradia* (Art. 227, inciso VIII, da Lei Complementar nº 75, de 20/05/1993)."

##### **Razões do veto**

*"A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) excepcionou da limitação de empenho apenas as obrigações de caráter constitucional e legal e as que viessem a ser ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias, a fim de possibilitar que o poder público não ficasse prejudicado na sua capacidade de administrar a execução das despesas de acordo com a real arrecadação das receitas.*

*Apesar de o pagamento do Auxílio Moradia, de que trata o item 59 da Seção I do Anexo V, estar previsto no inciso VIII do art. 227 da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, tal despesa não se caracteriza como obrigação legal do ente, porque se assim se entendesse despesas como ajuda-de-custo, diárias, assistência médica, entre outras, também relacionadas no mesmo artigo da referida Lei Complementar e em outras normas, deveriam ser igualmente consideradas como obrigação legal.*

*Além disso, existe previsão legal para o pagamento dessa despesa nos demais Poderes sem que conste do anexo de despesas obrigatórias ou tenha sido objeto de proposta de inclusão nesse anexo, não se justificando, portanto, tratamento diferenciado em relação ao Ministério Público da União."*

##### **Considerações das Consultorias**

O Anexo V da LDO relaciona as despesas que não são objeto de contingenciamento, nos termos do art. 9º, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 2000. É formado por duas seções. A primeira relaciona as obrigações de caráter constitucional ou legal. A segunda define as demais despesas ressalvadas do contingenciamento.

Observe-se que a inclusão de itens na Seção I do Anexo V não tem o poder de estabelecer despesas obrigatórias, devendo ali serem relacionadas apenas aquelas que

<sup>8</sup> Observe-se que a LRF já prevê que a recomposição das dotações, no caso de a receita ser restabelecida, ocorrerá de forma proporcional às reduções efetivadas, o que não tem sido cumprido (art. 9º, §1º).

já possuem esse caráter. Aliás, a relação da Seção I nunca foi considerada exaustiva, tendo as LDOs autorizado que fossem incluídos outros itens à medida que se percebesse alguma omissão (art. 120, §1º). Segundo a Lei Complementar nº 101, de 2000, despesa obrigatória de caráter continuado é *“despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios”*. Assim, presentes as condições normativas que caracterizam a despesa obrigatória, as dotações correspondentes não poderão ser contingenciadas ante o que dispõe o art. 9º, §2º, da referida Lei Complementar: *“Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente ...”*.

A obrigatoriedade da despesa pública deve ser investigada quanto ao vínculo jurídico constituído entre o Estado e seu credor. Existem despesas que são postergáveis ou mesmo não realizáveis. São as discricionárias, como investimentos e determinadas despesas correntes. No entanto, ocorrem na gestão da coisa pública fatos que criam obrigações improrrogáveis, a exemplo de despesas com pessoal ou amortização da dívida, sob pena de ser o ente penitenciado com encargos.

A questão aqui versada diz respeito à natureza do auxílio-moradia, vantagem pecuniária concedida ao servidor para fazer frente às despesas com sua moradia. Nos termos da lei, possui caráter indenizatório. Assim, enquadrando-se o servidor nas condições previstas em lei, este faz jus à parcela indenizatória.

Ante o evidente caráter obrigatório da despesa, a inclusão do auxílio moradia na relação da Seção I do Anexo V por parte do Congresso Nacional buscou atualizar a listagem e excluir as dotações correspondentes da base contingenciável, evitando-se prejuízos à boa administração das finanças dos órgãos envolvidos.

O lapso de não ter sido consideradas como obrigatórias as despesas com auxílio-moradia dos servidores dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário não justifica a supressão de tal benefício no caso do Ministério Público da União, cujo fundamento encontra-se em lei complementar.

Exceto pelo Poder Judiciário, os demais Poderes, em especial o Executivo, pagam auxílio-moradia secundados por disposições administrativas, a exemplo da Câmara dos Deputados (Ato da Mesa nº 104/88 e Portaria nº 1/86), ou do Poder Executivo (art. 1º do Decreto nº 1.840/96, alterado pelo Decreto nº 4.040, de 3.12.2001, todos alicerçados em um longínquo Decreto-Lei nº 1.390, de 29.01.75). E que não se alegue a imponderabilidade das situações ensejadoras do benefício para justificar-se sua não exigibilidade ponderamos que inúmeras despesas inquestionavelmente obrigatórias também tem seu montantes variável, a exemplo de horas-extras. Ora, orçar despesas é estimar. Assim, mesmo despesas obrigatórias também estão sujeitas à ponderação quanto a seu real montante ao longo da execução orçamentário-financeira.

Do todo, verifica-se o caráter cogente do auxílio-moradia pago aos membros do Ministério Público da União, que justifica plenamente sua inclusão no Anexo V da LDO/2006 em seu item I, como despesa obrigatória por força de lei.

## **Dispositivo Vetado**

Anexo V, Seção II, itens 4, 5, 6 e 7:

*"4. Programação derivada de emendas individuais, observada ainda as normas específicas estabelecidas pela Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição.*

*5. Programações das agências reguladoras custeadas com recursos oriundos de receitas próprias e vinculadas a essas entidades.*

*6. Despesas com as ações vinculadas aos programas Desenvolvimento da Agricultura Irrigada, Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido - CONVIVER e Proágua Infra-estrutura, desde que destinadas ao Semi-árido nordestino.*

*7. Despesas da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras nos termos da Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004, custeadas com recursos das fontes decorrentes do ressarcimento pela fiscalização de bens e serviços públicos nas áreas de petróleo e eletricidade de que trata o § 8º do art. 70 desta Lei."*

### **Razões do veto**

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

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

### **Considerações das Consultorias**

É verdade que a exclusão de dotações orçamentárias do cálculo da base contingenciável amplia o contingenciamento nas demais despesas. Contudo, o próprio Executivo abriu essa possibilidade ao propor exclusões no projeto de lei de diretrizes orçamentárias encaminhado ao Congresso, enfraquecendo, assim, sua argumentação. Constavam da proposta original do Executivo três exclusões, conforme pode ser observado na transcrição na Seção II do Anexo V - Despesas que não serão objeto de limitação de empenho, nos termos do art.9º, §2º, da Lei Complementar 101, de 2000:

*"1. Despesas relativas à aquisição e distribuição de alimentos dirigidos ao combate à fome no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;*

*2. Despesas com as ações vinculadas às subfunções Desenvolvimento Científico, Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia e Difusão do Conhecimento no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia; e*

*3. Promoção do desenvolvimento no Estado do Tocantins - Recursos sob supervisão do Ministério da Fazenda (CF, ADCT, art. 13, § 6º)."*

Assim sendo, as inclusões dos itens 4 a 7 na Seção II do Anexo V decorreram igualmente de avaliação de mérito por parte do Congresso Nacional quanto à prioridade daquelas iniciativas.

O veto ao item 4, em particular, protege de contingenciamento a *“Programação derivada de emendas individuais, observada ainda as normas específicas estabelecidas pela Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição”*.

As emendas individuais, no processo orçamentário, exercem um papel diretamente relacionado ao exercício do mandato. A liberação equitativa de tais recursos mostra-se necessária à atividade política independente, permitindo neutralidade nas relações Poder Executivo-Congresso Nacional.

As emendas individuais de parlamentares destinadas a despesas discricionárias representam em 2005 R\$ 2,075 bilhões, parcela pequena quando comparada ao universo passível de contingenciamento (base contingenciável) de R\$ 87,390 bilhões. Tais emendas representam menos de 2,37% do total passível de contingenciamento em 2005.

A discricionariedade na liberação das dotações decorrentes de emendas parlamentares pode gerar conflito de interesses, com prejuízo à livre manifestação da vontade política congressual. Esse risco ensejou a inclusão de dispositivos nas LDOs, como aquele contido no art. 79 da lei vigente:

*“A execução da lei orçamentária e seus créditos adicionais obedecerá ao princípio constitucional da impessoalidade na Administração Pública, não podendo ser utilizada para influir na apreciação de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional.”*

Ora, o risco de influência somente estará afastado quando a liberação das dotações relativas a emendas parlamentares estiverem protegidas de contingenciamento, de forma que sua execução somente não se concretize caso haja óbice de ordem técnica ou legal. Paralelamente, é preciso aperfeiçoar as iniciativas individuais em consonância com as políticas públicas relacionadas ao programas contidos no Plano Plurianual.

As emendas parlamentares são a gênese das relações interpoderes alusivas à alocação dos recursos públicos, representando instrumento necessário e legítimo de o Parlamento manifestar a prerrogativa constitucional de autorizar os gastos públicos.

As emendas denotam a eficácia da ordem constitucional concernente à participação popular nas decisões sobre o gasto público, em especial no âmbito federal onde inexistente qualquer forma de orçamento participativo, nos moldes estadual ou municipal. Representam ainda o esforço político dos congressistas em canalizar recursos para as regiões de interesse de sua base eleitoral.

#### **4.5) Renúncia de Receitas**

##### **Dispositivo Vetado**

Art. 99, “§ 2º As disposições contidas no caput e no § 1º deste artigo aplicam-se a projetos de lei ou medidas provisórias que, direta ou indiretamente, acarretem renúncia de receita tributária, financeira ou patrimonial de Estado ou Município.”

##### **Razões do veto**

*“O caput e o § 1º do art. 99 estabelecem que só serão aprovados projetos de lei ou editadas medidas provisórias de concessão ou ampliação de incentivos tributários,*

*financeiros e patrimoniais, se atendidas as exigências do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, podendo a compensação, nos dois últimos casos, dar-se mediante o cancelamento de despesas em valor equivalente. Pela redação do § 2º do art. 99, subentende-se a necessidade de a União compensar Estados e Municípios se houver a aprovação de projetos de lei ou a edição de medidas provisórias que acarretem renúncia direta ou indireta de receitas desses entes federativos, o que poderia representar grave ônus para o Governo Federal, com risco para o cumprimento das metas fiscais previstas no próprio Anexo desta Lei.”*

## Considerações das Consultorias

O § 2º do art. 99 visa estender aos projetos de lei ou medidas provisórias que acarretem renúncia de receita tributária, financeira ou patrimonial de estados ou municípios as exigências impostas pelo art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)<sup>9</sup>.

O dispositivo nada mais faz do que dar concretude à cláusula pétreia inscrita no art. 60, § 4º, I, protegendo a forma federativa de nosso Estado.

Tal cláusula traduz-se, na esfera tributária, pelo princípio da vedação à isenção heterônoma estatuída no art. 151, III, que explicitamente veda à União instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios. A vedação à isenção heterônoma constitui um dos mais relevantes princípios tributários alçados ao nível constitucional, com o qual se evitam, o que já ocorreu no passado, acaloradas disputas entre a União e entes subnacionais.

Ainda que presente a vedação expressa, restam na legislação federal possibilidades concretas de tais isenções, como nos fatos geradores do imposto municipal sobre serviços de qualquer natureza - ISS, previstos na Lei Complementar federal nº 115, de 2003.

O aspecto central do art. 14 da LRF é atribuir ao autor de projeto de lei ou de medida provisória a tarefa de mensurar o impacto orçamentário e financeiro decorrente da proposta, bem como definir as medidas a serem adotadas para compensar a perda de receita imposta aos entes da federação, em condições que permitam resguardar a consecução das metas fiscais definidas no texto da LDO.

Embora tenha se revelado como um importante mecanismo para garantir o equilíbrio fiscal na esfera federal, a medida é omissa no que tange aos projetos de lei ou medidas provisórias que acarretem renúncia de receitas estaduais ou municipais. O dispositivo visa unicamente preencher essa lacuna da legislação e possibilitar que estados e municípios cumpram as metas fiscais que estabelecerem, ainda que o

<sup>9</sup> “Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

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

Congresso Nacional venha a aprovar medidas que lhes imponham perdas de arrecadação.

#### **4.6) Limites de gastos com pessoal**

##### **Dispositivo Vetado**

*"Art. 95. Para fins de verificação do cumprimento do limite estabelecido no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000, serão consideradas as despesas relativas à contribuição patronal para o regime próprio de seguridade do servidor público e deduzidas as despesas com aposentadorias e pensões custeadas com referidas contribuições, em atendimento ao que dispõem os arts. 18, caput, e 19, § 1º, inciso VI, alínea "c", da referida lei complementar, combinados com o art. 71 da Lei nº 4.320, de 1964."*

##### **Razões do veto**

*"A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, no art. 19, § 1º, inciso VI, estabelece a dedução das despesas com inativos, para fins de atendimento dos limites de despesas de pessoal definidos nesse artigo, mas não menciona a dedução das despesas com pensionistas, como pretende a redação do art. 95. Essa disposição, ao descaracterizar a sistemática adotada pela LRF, no que diz respeito aos limites com despesa de pessoal, invade a competência reservada à lei complementar pelo art. 169 da Constituição, que a fundamenta. Portanto, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, lei ordinária, não pode reformular dispositivo estabelecido por lei complementar, sendo o comando, portanto, ilegal."*

##### **Considerações das Consultorias**

O Poder Executivo alega que o dispositivo conflita com a lei complementar, uma vez que estaria inovando ao prever a dedução das despesas com pensionistas cobertas com recursos da contribuição patronal.

O dispositivo introduzido pelo Congresso Nacional buscava deixar claro a necessidade de se considerar como despesa de pessoal a contribuição patronal para o regime de previdência do servidor recolhida pelos órgãos à Secretaria do Tesouro Nacional, justamente para evitar desvio dos preceitos contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 2000).

Essa preocupação se justifica tendo em vista que, a partir do exercício de 2005, o recolhimento dos valores correspondentes à contribuição patronal vem ocorrendo sem o devido registro nas contas tradicionalmente reservadas ao empenho, liquidação e pagamento das despesas orçamentárias. Apesar de consignado no orçamento da União, a Secretaria do Tesouro Nacional considera que referido encargo patronal não tem o caráter de despesa orçamentária (no âmbito dos órgãos/entidades que o recolhem), nem receita orçamentária (na unidade que o arrecada e gere os recursos).

Observe-se que o art. 18 da Lei Complementar nº 101/2000 prevê que constituem despesas com pessoal aquelas relativas a gastos com pessoal ativo, inativos e pensionistas. Do ponto de vista da essência do gasto, no entanto, inativos e pensionistas

somente podem ser considerados despesa com pessoal quanto à parcela que não possa ser atendida por recursos vinculados ao pagamento de aposentadorias e pensões<sup>10</sup>.

Assim, a rigor, o gasto da União com pessoal diz respeito às remunerações, encargos sociais (inclusive a contribuição em comento) e a parcela da despesa com inativos e pensionistas paga com recursos do Tesouro Nacional (não com recursos do regime próprio dos servidores públicos). Essa é a razão pela qual o art. 18, caput, prevê que gastos com pessoal consideram as despesas com inativos e pensionistas e, no art. 19, §1º, inciso VI, orienta que sejam deduzidas as parcelas dessas mesmas despesas atendidas por recursos vinculados. Portanto, uma interpretação sistemática permite que se conclua que o termo “inativos” utilizado naquele inciso deverá também abranger os pensionistas.

## 5) Metas e Prioridade da Administração Pública

### Dispositivo Vetado

*Anexo III, item "XLII – demonstrativo do cumprimento das prioridades e metas definidas no Anexo I desta Lei, com indicação das respectivas ações orçamentárias, e de sua compatibilidade com os objetivos dos programas e dos desafios do Plano Plurianual, incluindo alterações previstas no § 1º do art. 4º desta Lei."*

#### Razões do veto

*"O dispositivo em questão determina a demonstração da compatibilidade das prioridades e metas com os objetivos dos programas e desafios do Plano Plurianual - PPA, exigência essa que deve ser observada por ocasião da inclusão das ações nesse Plano e não em fase posterior."*

*Por outro lado, o referido dispositivo conflita com o § 1º do art. 4º, que possibilita ao Poder Executivo justificar, na Mensagem que encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária, o atendimento de outras despesas em detrimento das prioridades e metas constantes do Anexo correspondente, o que não foi possível ser cumprido em decorrência da alteração da estrutura do Anexo integrante do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2006, enviado ao Congresso Nacional, e do fato da aprovação desse projeto ter ocorrido quando o Projeto de Lei Orçamentária de 2006 já estava em sua fase final de elaboração."*

### Considerações das Consultorias

Inicialmente, cabe ressaltar que não procede a justificativa, apresentada nas razões do veto, de que a demonstração da compatibilidade das prioridades e metas da LOA com os objetivos dos programas e desafios do PPA “*deve ser observada por ocasião da inclusão das ações nesse Plano e não em fase posterior*”. Tal afirmação deixa transparecer que o Poder Executivo tende a desconsiderar as diretrizes e as prioridades estabelecidas no PPA e na LDO. Caso contrário, demonstraria a efetiva adesão às diretrizes das leis que precedem o orçamento.

<sup>10</sup> A propósito, lembre-se que, segundo a classificação da Lei nº 4.320, de 1964, despesas com inativos e pensionistas não são consideradas como custeio, mas como transferências correntes a pessoas. Portanto, não seriam despesas com pessoal.

Consoante estabelece a Constituição Federal no art. 35, § 2º, inciso I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, “o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa”. Nesse sentido, encontra-se atualmente vigente a Lei nº 10.933/94, que institui o Plano Plurianual para o quadriênio 2004/2007.

A se seguir o caminho apontado na justificativa do veto, quando da elaboração da citada Lei nº 10.933/94, ou quando de suas alterações, ocasiões em que são incluídas as ações no Plano Plurianual vigente, é que deveria ser verificada a compatibilidade dos orçamentos a serem elaborados com os objetivos dos programas e desafios deste Plano. Tal hipótese não nos parece plausível. Vale também ressaltar que a razão apontada refere-se à compatibilidade entre LOA e PPA, silenciando sobre a parte do dispositivo vetado que se refere à necessária observância da LOA em relação ao Anexo de Metas e Prioridades da LDO. As razões do veto não contemplam a verificação da adequação das ações incluídas no orçamento com aquelas indicadas no Anexo de Metas e Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o 2006 – Lei nº 11.178/2005.

Também não se pode concordar com a afirmação de que o dispositivo vetado conflita com o § 1º do art. 4º. Longe de conflitar, o citado dispositivo complementa o item XLII do Anexo III, não havendo qualquer contradição entre os mesmos. Não fosse o disposto no § 1º do art. 4º, estaria o Poder Executivo obrigado a demonstrar a compatibilidade integral entre o Anexo de Metas e Prioridades da LDO e as ações constantes do Projeto de LOA. O citado § 1º do art. 4º da LDO, por sua vez, possibilita o abrandamento de tal disposição, permitindo que sejam destinados recursos a despesas discricionárias mesmo quando não houver sido adequadamente contempladas as ações constantes do Anexo de Metas e Prioridades da LDO, desde que devidamente justificado.

Procede a alegação referente à exigüidade de tempo para preparação do demonstrativo a que alude o dispositivo vetado. De fato, tendo em vista o atraso que houve na aprovação do PLDO/2006 no âmbito do Congresso e o prazo de que dispõe o Poder Executivo para encaminhar a proposta orçamentária, o tempo restou bastante exíguo, embora tal fundamento não se enquadre dentre os motivos que possibilitam o veto presidencial. Ademais, o envio do demonstrativo complementar, mesmo atrasado, poderia ser justificado perante o Congresso.

## **6) Custo Fiscal das Operações do Banco Central**

### **Dispositivo Vetado**

*Art. 115, “Parágrafo único. No relatório de que trata o inciso II deste artigo serão avaliados, especialmente, os custos para a União da execução da política de metas inflacionárias, de juros, de intervenção no mercado de câmbio, da manutenção de reservas, do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional – PROER, e das operações com derivativos e de outros fatores no endividamento público.”*

### **Razões do veto**

*“O parágrafo único do art. 115 faz referência ao relatório tratado no inciso II deste artigo e determina que sejam avaliados os custos para a União da execução da política de metas inflacionárias, de juros, de intervenção no mercado de câmbio, de*

*manutenção de reservas, do programa de estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER), das operações com derivativos e de outros fatores no endividamento público. Não é possível definir metodologia de cálculo que permita avaliar inequivocamente tais custos. A eventual apuração dos custos de execução das políticas mencionadas para a União seria baseada em um conjunto de hipóteses sobre a evolução da economia que não deverão se confirmar a partir da implementação bem-sucedida das políticas mencionadas, uma vez que as medidas adotadas buscam na maioria das vezes evitar que os cenários traçados terminem por se verificar. Tais cenários, que não se concretizarão, terminam por conduzir a resultados triviais, ou seja, os custos e os benefícios resultantes das medidas têm mensuração que depende especificamente dos modelos adotados e suscitam discussões inconclusivas, o que não contribui para a transparência das ações e para a condução das políticas, nem tampouco para seu entendimento pela sociedade."*

## **Considerações das Consultorias**

A Lei de Diretrizes Orçamentárias vem, há vários exercícios, disciplinando a matéria e listando os pontos mínimos que deveriam compor o relatório da avaliação previsto na LRF. Entretanto, há que se lamentar que o custo fiscal das operações do Banco Central não é evidenciado e tampouco são apresentados os desvios verificados em relação aos parâmetros projetados no Anexo de Metas Fiscais.

A política monetária é perseguida adotando-se hipóteses quanto aos cenários possíveis. Os resultados obtidos dependem de um conjunto de parâmetros, muitos dos quais fora do controle da autoridade monetária. Apresentar as hipóteses adotadas e os resultados obtidos *ex post*, além de dar cumprimento à LRF, contribuiria para a transparência das contas públicas e para o debate sobre os custos implícitos na adoção de determinadas políticas. De qualquer forma, o veto à LDO é insuficiente para eximir o Banco Central da obrigação de prestar esclarecimentos acerca das ações ali referidas, posto que seria necessário alterar o art. 7º, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF), que demanda a explicitação do custo fiscal das operações do Banco Central.

## **7) Política das Agências Oficiais de Fomento**

### **Dispositivo Vetado**

*Art. 97, inciso IV, alínea "j) tratamento especial e diferenciado às cooperativas de crédito e sistemas de crédito cooperativo, na análise e deferimento de limite de crédito para efeito de repasse de recursos do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar;"*

#### **Razões do veto**

*"A concessão de tratamento especial às cooperativas de crédito, especialmente no tocante à análise e deferimento de limite de crédito para repasses de recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, poderá ensejar elevação do risco das operações com elas firmadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, o qual, em última análise, recairá sobre a União.*

*Ademais, a Constituição, tratando da Ordem Econômica e Financeira (Título VII), estabelece, no Capítulo IV - Do Sistema Financeiro Nacional - art. 192 (redação*

*dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 29 de maio de 2003), que 'O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram'. Portanto, o BNDES, sendo Agente de Fomento repassador de recursos financeiros, e as cooperativas de crédito, sendo parte do Sistema Financeiro Nacional, são regulados por leis complementares."*

## **Considerações das Consultorias**

De acordo com o art. 165, § 2º, da Constituição Federal, uma das funções da LDO é estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. O dispositivo vetado tem por escopo ampliar as linhas de crédito do BNDES destinadas ao PRONAF, intermediadas por cooperativas de crédito e sistemas de crédito cooperativo, a partir da flexibilização dos limites de crédito que o banco atualmente impõe a essas instituições.

Dessa forma, não é procedente o argumento de que a matéria em questão deva ser objeto de lei complementar, uma vez que o objetivo não é regular o funcionamento do BNDES. Se assim fosse, todas as demais alíneas do inciso IV, do art. 97, que estabelecem prioridades para a aplicação dos recursos desta agência de fomento, deveriam ter sido vetadas sob o mesmo argumento.

## **8) Gastos com Saúde**

### **Dispositivo Vetado**

*Art. 58, "§ 3º Consideram-se, ainda, como ações e serviços públicos de saúde, para os efeitos do inciso II do caput deste artigo, as dotações classificadas na função saúde destinadas aos hospitais vinculados às instituições federais de ensino superior, excetuadas as despesas financiadas com as fontes da manutenção e desenvolvimento do ensino."*

### **Razões de veto**

*"A manutenção do dispositivo possibilitará a classificação como ações e serviços públicos de saúde de despesas preexistentes alocadas no orçamento do Ministério da Educação, o que trará como consequência a diminuição dos recursos destinados ao Ministério da Saúde, colocando em risco a continuidade de ações estratégicas de atendimento à população, tais como Programa de Saúde da Família, Assistência Farmacêutica, Ações de Média e Alta Complexidade Hospitalar, tratamento de câncer, doenças cardiovasculares, bem como de combate às DST/Aids, malária, dengue e outras endemias.*

*Ressalte-se que tais programas são em sua maioria descentralizados e executados pelas diversas instâncias do Sistema Único de Saúde - SUS - estados, Distrito Federal, municípios e entidades filantrópicas, com repasse mensal e automático fundo-a-fundo. Assim, a redução de recursos para a saúde em decorrência desse dispositivo, além de acarretar impacto em todas essas instâncias, contraria o espírito norteador da Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, que prevê anualmente aumentos gradativos de recursos orçamentários para as ações e serviços públicos de saúde desenvolvidos pelo Ministério da Saúde."*

## Considerações das Consultorias

### º 9) Transparência na gestão pública

#### Dispositivo Vetado

*Art. 7º, “§ 13. Não serão apropriadas à programação de fundos ações governamentais que já constem da programação de trabalho de órgãos ou entidades da administração pública.”*

#### Razões do veto

*“O dispositivo em questão conflita com o § 7º do art. 5º do projeto de lei, que permite a inclusão de atividades com a mesma finalidade em mais de uma unidade orçamentária, desde que observado o mesmo código, e com o § 8º do referido art. 5º, que veda, apenas, a inclusão de projeto em mais de uma esfera orçamentária e em mais de um programa.*

*Além do mais, a legislação da maioria dos fundos vincula a aplicação de suas receitas a itens específicos de despesa, que podem, eventualmente, integrar a programação de outros órgãos e entidades da administração pública, o que impede que se dê cumprimento a esse dispositivo.”*

## Considerações das Consultorias

Insustentável o argumento utilizado para o veto de que existe conflito entre dispositivos que, na verdade, regram temas distintos e perfeitamente conciliáveis em sua interpretação.

No caso em questão, o parágrafo vetado tão-só restringiria a extensão da abertura prevista nos §§ 7º e 8º do art. 5º (atividades com mesma finalidade em mais de uma unidade orçamentária e vedação a projetos em mais de uma esfera), de modo que apenas aos fundos se pretende vedar a inclusão de ação (projetos e atividades) já constante da programação de trabalho de órgão ou entidade da administração pública.

Deve ser o dispositivo lido em consonância com os outros, como o é o § 8º do referido art. 5º, que veda apenas a inclusão de projeto em mais de uma esfera orçamentária e em mais de um programa. Assim sendo, ficaria permitida a repetição em outras unidades orçamentárias, desde que não constituísse fundo especial, das diversas ações programadas expressas como atividades e operações especiais.

Ou seja, a programação nos fundos especiais estaria limitada a projetos e a atividades exclusivas de cada um, sem replicações, exceto aquelas expressamente autorizadas, caso das atividades mencionadas no § 7º do art. 5º da LDO 2006, o qual permite a inclusão de atividades com a mesma finalidade em mais de uma unidade orçamentária, desde que observado o mesmo código, em regra voltadas para ações-meio.

A existência de fundos especiais sempre foi justificada como forma de proteção a ações consideradas relevantes e que seriam merecedoras de vinculação de recursos. O uso excessivo, e por vezes abusivo, de tal instrumento administrativo-contábil, na essência justificável, implica considerável redução de flexibilidade na gestão orçamentária e financeira nas três esferas da Federação.

O sentido da norma ora vetada era claro: evitar a superposição de responsabilidades na execução do orçamento. Isto porque, quase sempre, os fundos são

vinculados a órgãos da administração, para subsidiar, com as receitas que lhe são próprias, a execução do programa de trabalho dos respectivos órgãos.

### **Dispositivo Vetado**

*Art. 18, "§ 6º O Poder Executivo encaminhará à Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, inclusive em meio magnético, relatórios de avaliação, por órgão orçamentário, dentro de 45 (quarenta e cinco) dias após o final de cada quadrimestre, da execução orçamentária e financeira, observadas as disponibilidades determinadas pelos decretos de limitação de empenho e pagamento, contendo o desempenho dos principais programas e as medidas adotadas para aperfeiçoamento da gestão."*

### **Razões do veto**

*"O art. 9º da Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004, já prevê o encaminhamento ao Congresso Nacional, até 15 de setembro de cada exercício, de Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007, contendo informações sobre resultados alcançados, restrições à implementação e medidas propostas para o aperfeiçoamento da concepção e gestão dos programas, entre outras. Ademais, a realização de avaliações quadrimestrais para os principais programas é operacionalmente inviável, pois os dados estatísticos empregados para a geração dos índices dos indicadores de desempenho dos programas, via de regra, possuem apuração anual. Ainda que a apuração dos índices dos indicadores fosse factível, a produção de relatórios de avaliação no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias após o final de cada quadrimestre não apenas seria prejudicada pelo prazo exíguo de sua realização, mas também concorreria com o processo de avaliação anual do Plano Plurianual, gerando duplicidade de informações e esforços."*

### **Considerações das Consultorias**

A aposição do veto ao § 6º do art. 18 teve por fundamento a alegação de que a Lei nº 10.933, de 2004, que dispõe sobre o Plano Plurianual, já prevê o encaminhamento, ao Congresso Nacional, de informações acerca dos resultados alcançados, das restrições à implementação e das medidas propostas para o aperfeiçoamento da concepção e da gestão dos programas. Acrescentou-se que a realização de avaliações quadrimestrais seria operacionalmente inviável, sobretudo pelo prazo exíguo para a sua elaboração e pelo fato de concorrerem, essas avaliações, com aquelas atinentes ao Plano Plurianual, resultando em informações e esforços duplicados.

Contrariamente às razões lançadas a favor do veto, argumenta-se que a avaliação de que trata o dispositivo é a da execução orçamentária e financeira, por órgão orçamentário, dos principais programas e das medidas adotadas para o aperfeiçoamento de sua gestão. Não tem, naturalmente, o foro estratégico que a programação ganha no contexto do Plano Plurianual. Tem sentido operacional, não apenas por tratar-se de avaliação do orçamento e de sua execução, mas, principalmente, por implicar que essa avaliação ocorra no contexto dos decretos de limitação de empenho e movimentação financeira.

A alegação de dificuldades operacionais, no tocante à sua periodicidade, revela a necessidade de aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão e controle, que devem ser concomitantes à execução.

Finalmente, cabe ressaltar que os relatórios quadrimestrais requeridos possibilitam o acompanhamento pelo Congresso Nacional e de suas comissões, do impacto do

contingenciamento em cada órgão e nos respectivos programas, matéria não tratada no relatório de avaliação do PPA.

### **Dispositivo Vetado**

*Art. 76, § 5º, “VI - receitas e despesas realizadas até o bimestre nos moldes do inciso I, e o resultado primário das empresas estatais obtido até o bimestre, nos moldes do inciso V.”*

#### **Razões do Veto**

*“A apuração do resultado primário das empresas estatais, segundo o conceito ‘acima da linha’, dá-se a partir da consolidação de informações prestadas pelas próprias empresas estatais, relativas ao acompanhamento dos respectivos programas de dispêndios globais, após o levantamento dos correspondentes balancetes mensais, em consonância com a legislação - Lei das Sociedades por Ações - aplicável às empresas estatais.*

*Assim, o atendimento da exigência de que trata o inciso VI do § 5º do art. 76 até o vigésimo terceiro dia do mês subsequente ao encerramento de cada bimestre, não se mostra factível.”*

### **Considerações das Consultorias**

O relatório de avaliação bimestral reestima receitas e despesas para o exercício, mas se abstém quanto ao realizado no período. Apenas ao final do quadrimestre, e sem o detalhamento necessário, é possível efetuar o acompanhamento da execução do exercício.

O dispositivo, assim, pretendia dar transparência à execução do exercício e maior efetividade ao relatório de avaliação. Observe-se que a reavaliação anual, prevista no inciso V do artigo, incorpora os dados já realizados, não havendo motivo para não torná-los públicos. Ressalte-se que a divulgação mensal do resultado pela Secretaria do Tesouro Nacional e pelo Banco Central destoa da ótica orçamentária, uma vez que adotam o critério “caixa” de apuração.

### **Dispositivo Vetado**

*Anexo III, “VII – despesa com pessoal e encargos sociais, por Poder e total, liquidada e em regime de caixa, com e sem contribuição patronal para o plano de seguridade social do servidor e sentenças judiciais, executada nos últimos 2 (dois) anos, e, mês a mês, a execução provável em 2005 e o programado para 2006;”*

#### **Razões do veto**

*“A metodologia de projeção utilizada na proposta orçamentária para a programação de despesas de pessoal e encargos sociais tem como principal parâmetro a anualização do gasto realizado a este título no mês definido como base pela própria Lei de Diretrizes Orçamentárias.*

*Essa metodologia destaca-se como a mais adequada, uma vez que as especificidades das despesas de pessoal e encargos sociais em cada Unidade Orçamentária dificultam sobremaneira a previsão sistematizada dos montantes da despesa que virão a ser realizados a cada mês.*

*São diversas as despesas com pessoal e encargos sociais caracterizadas pela imprevisibilidade acerca do mês em que efetivamente ocorrerão, podendo ser destacadas as despesas com as posses de novos servidores concursados, as férias de servidores e suas respectivas opções de percepção de adiantamentos de remuneração, as nomeações e exonerações de cargos comissionados, as progressões funcionais por tempo de serviço e por mérito, o pagamento de precatórios e implantação em folha de sentenças judiciais transitadas em julgado, entre outras.*

*Assim, é contrário ao interesse público a inclusão no texto legal de previsão de emissão de relatório, cujas dificuldades técnicas comprometem sua qualidade.*

*Deve-se observar, ainda, que no item VI do Anexo III do projeto de lei consta relatório que apresenta grande semelhança com o previsto no item VII.”*

### **Considerações das Consultorias**

É fato que a despesa de pessoal, ano após ano, vem subestimada na proposta orçamentária e essa é uma das causas da falta de realismo orçamentário, contribuindo para o contingenciamento das despesas discricionárias. Assim, é necessário considerar informações mais desagregadas, no caso mês a mês, e com maior detalhamento, buscando-se melhorar as projeções, hoje carentes de um sistema de planejamento, acompanhamento e controle efetivo da despesa de pessoal em todos os Poderes.

### **Dispositivo Vetado**

*Art. 2º, “§ 8º Para fins de conciliação entre informação em regimes de caixa e de competência na avaliação do cumprimento do disposto no caput deste artigo, o relatório de que trata o § 6º deste artigo apresentará, em milhões de reais, o resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social nos moldes do quadro orçamentário de que trata o inciso XI do Anexo II desta Lei e demonstrará sua compatibilidade com os resultados primários do governo central apurados pela Secretaria do Tesouro Nacional e pelo Banco Central do Brasil.”*

### **Razões do veto**

*“Os relatórios de avaliação do cumprimento das metas fiscais, de que trata o § 6º do art. 2º, referem-se exclusivamente à mensuração do esforço fiscal realizado de acordo com o critério de caixa.*

*Para tal finalidade, esses demonstrativos são elaborados de acordo com o Anexo de Metas Fiscais, sendo a responsabilidade pela apuração dos resultados primário e nominal atribuída ao Banco Central do Brasil - BACEN, conforme consta da Mensagem de encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária.*

*A prestação de informações segundo o critério de competência, cabe a outros demonstrativos, como os Relatórios Resumido de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal e o Balanço Geral da União, cujos objetivos não são de atestar o cumprimento de metas fiscais.*

*Dessa forma, não se justifica a inclusão de informações fiscais pelo critério de competência no relatório de cumprimento de metas porque não condizem com o seu objetivo, nem tampouco a compatibilização desse critério com os resultados primários apurados pela Secretaria do Tesouro Nacional e BACEN, sob pena de*



*conduzir a conclusões equivocadas acerca dos desvios observados nas rubricas que compõem o resultado do governo central.”*

## **Considerações das Consultorias**

Em nenhum momento foi solicitada a mudança no critério de apuração do resultado primário, nem da competência para sua divulgação. O que se pretende é que o resultado seja desdobrado segundo os conceitos do orçamento, informação já prestada nos termos do inciso XI do Anexo II no momento da elaboração orçamentária. A compatibilização com o critério caixa é feita por meio de linha de ajustes/*floats*, preservando-se a informação oficial.

O mesmo Quadro deveria ser produzido durante a execução do orçamento, o que dirimiria as discrepâncias entre os resultados apresentados pelo Tesouro Nacional em seus boletins mensais e aqueles apresentados no relatório previsto no §6º do art. 2º.

Brasília, de outubro de 2005.

*Fábio Gondim*<sup>11</sup>  
Consultor-Geral de Orçamentos,  
Fiscalização e Controle/SF

*Eugênio Greggianin*<sup>12</sup>  
Diretor da Consultoria de Orçamento e  
Fiscalização Financeira/CD

---

Participaram da elaboração desta Nota Técnica os seguintes Consultores:

11) Pelo **Senado Federal**: André Miranda Burello, Antonio Augusto Bezerra Ribeiro, Carlos Mello Marshall, Carlos Murilo Espinola P. de Carvalho, Eduardo Andrés Ferreira Rodriguez, Fernando Veiga Barros e Silva, Helena Assaf Bastos, Joaquim Ornelas Neto, José de Ribamar Pereira da Silva, José Lacerda Gomes, José Rui Gonçalves Rosa, Luiz Fernando de Mello Perezino, Luiz Gonçalves de Lima Filho, Maria Liz de Medeiros Roarelli, Maurício Ferreira de Macedo e Paulo Roberto Alonso Viegas.

12) Pela **Câmara dos Deputados**: Romiro Ribeiro, Sergio Tadao, Eber Z. Santa Helena, Ricardo A. Volpe, Elisângela M. da Silva, Franciso de P. Schettini, Wellington P. Araújo, Wagner P. Figueiredo, Tulio Cambraia, Sidney A. Bittencourt, Mario Luis Gurgel, João Carlos S. Fernandes, Marcelo Rezende, Edson Tubaki, Edson Martins de Moraes, Raquel Dolabela de Lima, José Fernando Cosentino.