



# CONGRESSO NACIONAL

## VETO PARCIAL

**Nº 38, DE 2009**

aposto ao

**Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 7, de 2009**

**(Mensagem nº 108/2009-CN – nº 648/2009, na origem)**

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por contrariedade ao interesse público e constitucionalidade, o Projeto de Lei nº 7, de 2009 - CN, que “Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2010 e dá outras providências”.

Ouvido, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão manifestou-se pelo voto aos seguintes dispositivos:

### § 2º do art. 4º

“Art. 4º .....

.....  
§ 2º As ações orçamentárias relacionadas com a realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014 no Brasil integram o PAC. ....”

### Razões do voto

“A inclusão das ações relacionadas com a realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014 no PAC, sem o estabelecimento de critérios objetivos para seleção dos investimentos em infraestrutura consoante as políticas públicas desenvolvidas pelo Governo Federal, poderá gerar uma demanda desordenada por recursos, uma vez que eles não serão objeto de limitação de empenho até o limite de que trata o art. 3º do projeto de lei, correspondente a R\$ 22,5 bilhões.

Ademais, convém destacar a amplitude que o tema poderá assumir a partir do entendimento de que determinadas ações, tais como rodovias, melhorias urbanísticas, transporte urbano, revitalização/construção de estádios de futebol, etc., estariam, direta ou indiretamente, relacionadas com a Copa do Mundo de Futebol de 2014. Portanto, a destinação de recursos do PAC para o atendimento de iniciativas como essas, a despeito

de meritórias, dar-se-ia em detrimento dos demais investimentos de infraestrutura planejados na esfera federal, inclusive dos que se encontram em andamento.

Nesse sentido, a determinação, constante do texto, de que as ações relacionadas com a Copa do Mundo de Futebol de 2014 integram o PAC, demonstra-se inoportuna e contrária ao interesse público porque contribuirá para a criação de vinculações de despesas no âmbito do referido Programa com a consequente redução da margem de discricionariedade alocativa do Governo Federal.”

#### **§§ 4º e 5º do art. 4º**

“Art. 4º .....

§ 4º O Poder Executivo publicará demonstrativo de cumprimento de metas sociais, por metas físicas e financeiras, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes, com avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior.

§ 5º O desenvolvimento das ações para cumprimento das metas sociais será amplamente divulgado, permitindo seu monitoramento pela sociedade.”

#### **Razões dos vetos**

“A Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008, que dispõe sobre o Plano Plurianual 2008-2011 - PPA, nos incisos II, III, IV e V do art. 19, estabelece para o Poder Executivo a obrigatoriedade do envio, anualmente, ao Poder Legislativo de um conjunto de informações que permitam o acompanhamento e a avaliação do cumprimento das metas estabelecidas para o conjunto das programações definidas no Plano Plurianual, para o exercício a que se refere a proposta orçamentária e para os três exercícios subsequentes. Tais informações objetivam: (a) prestar contas sobre a execução e os resultados alcançados pela ação de governo; e (b) fornecer ao Poder Legislativo subsídios para o processo de avaliação da proposta orçamentária encaminhada 15 dias antes do prazo estabelecido no PPA.

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. Nele também são estabelecidos metas físicas e estimados valores financeiros para as ações que compõem os programas, metas e valores que são ajustados de acordo com o aprovado nas leis orçamentárias anuais. As metas sociais a que se referem os §§ 4º e 5º do art. 4º do projeto de lei estão assim contidas no Plano Plurianual 2008-2011.

Adicionalmente, é importante ressaltar que a informação das metas físicas e financeiras das diversas ações constantes dos orçamentos da União não caracterizam, por si só, o real resultado das metas sociais perseguidas pelo Governo. O resultado de políticas públicas reconhecidamente sociais, tais como aquelas relativas à educação e à assistência social, entre outras, só pode ser efetivamente mensurado no longo prazo. O principal resultado do Programa Bolsa Família, por exemplo, não é a quantidade de

pessoas que recebem o benefício anualmente, mas sim a quebra do ciclo de pobreza entre as gerações, criando condições para que as famílias cuidem do acesso à saúde e à educação de suas crianças, de forma que a geração seguinte tenha melhores condições de vida.

Ademais, seria grande a dificuldade operacional para a confecção de relatórios desagregados por cidades ou regiões, necessários para viabilizar o monitoramento pela sociedade, na forma proposta pelo § 5º do art. 4º. Deve-se lembrar, ainda, que, dada a dimensão do território brasileiro, a consolidação de tais dados pode se dar com considerável defasagem.

Diante do exposto, entende-se que as exigências constantes dos referidos dispositivos contrariam o interesse público, ao significar uma duplicitade 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.”

#### **Incisos XXV, XXVI e XXVII do art 12**

“Art. 12. ....  
.....

XXV – à concessão de subvenção econômica e subsídio ao Programa de Desenvolvimento e Diversificação Agrícola das regiões cacaueiras;

XXVI – à concessão de subvenção econômica ao preço do óleo diesel consumido por embarcações pesqueiras nacionais (Lei nº 9.445, de 14/03/1997); e

XXVII – à aquisição de combustível para fornecimento da energia elétrica às comunidades indígenas desprovidas desse benefício.”

#### **Razões dos vetos**

“O inciso VIII do art. 12 determina, de forma geral, que o Projeto e a Lei Orçamentária de 2010 discriminarião em categoria de programação específica dotações destinadas à concessão de subvenções econômicas e subsídios.

Esse dispositivo, combinado com o parágrafo único do art. 4º do projeto de lei, o qual dispõe que será mencionada, na categoria de programação que destina recursos a subsídios e subvenções econômicas, a legislação que autorizou o benefício, leva à conclusão da necessidade de que haja categoria de programação específica para cada lei autorizativa de benefícios da espécie.

Dessa forma, a explicitação dos incisos XXV e XXVI, ante a existência da regra geral constante do aludido inciso VIII, pode levar ao entendimento de que as demais subvenções econômicas e subsídios não necessitam constar de programações específicas, uma vez que não estão explicitados no mencionado art. 12.

Quanto ao inciso XXVII, ele não configura, a rigor, categoria de programação, uma vez que a referida despesa pode ser realizada em outros programas de trabalho. Assim, a exigência de especificação dessa despesa em programação específica pode inviabilizar a sua realização, notadamente porque poderá gerar incompatibilidade com o Plano Plurianual 2008-2011, que é detalhado por ações e não contempla, de forma individualizada, essa categoria de programação.”

### **Inciso III do § 1º e §§ 3º e 4º do art 13**

“Art. 13. ....

§ 1º ....

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

§ 3º O Projeto de Lei Orçamentária de 2010 e a 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 ou renúncias de receita, 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 2010, pelo órgão colegiado legislativo permanente com a atribuição de examinar a 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, para fins de abertura do crédito adicional correspondente.”

### **Razões dos vetos**

“O art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, estabelece as condições necessárias para que se promova a criação e/ou expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado. Em função desse 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, o Projeto de Lei Orçamentária para 2010 já deverá conter todas as estimativas de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado e as renúncias de receita aprovadas até o dia 31 de agosto de 2009. Não há como considerar expectativas de expansão, excetuadas aquelas definidas na própria Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, como a garantia de recursos para cobertura de despesas influenciadas pelo salário mínimo.

O objetivo dos dispositivos seria possibilitar ao órgão colegiado legislativo permanente utilizar essa reserva para garantir a adequação das propostas de expansão para as despesas obrigatórias de caráter continuado ou renúncias de receita em termos de equilíbrio fiscal. Ocorre que esta previsão na Lei Orçamentária não é suficiente para atender plenamente os dispositivos da LRF, que exigem, também, a compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, itens não abarcados pelo texto do projeto de lei.

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.”

#### § 4º do art. 21

“Art. 21. ....  
.....

§ 4º A despesa empenhada no exercício de 2010 relativa a publicidade, diária, passagem e locomoção, no âmbito de cada Poder e do Ministério Público, não excederá os valores empenhados no exercício de 2009, excluindo-se, na apuração de ambos os exercícios, as despesas relativas às ações finalísticas para o atendimento à segurança pública, fiscalização, vigilância sanitária e epidemiológica, defesa civil, eleições, ações integrantes do PAC, as despesas com a equipe de transição do candidato eleito ao cargo de Presidente da República e as voltadas para a realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014.

”

#### Razões do veto

“O ajuste proposto relativo a publicidade, diária, passagem e locomoção, efetuado de forma linear nos insumos à realização de políticas, pode inviabilizar a execução e o acompanhamento de obras públicas nas quais é necessária a presença do gestor do contrato, usualmente lotado em local distinto do Município objeto da intervenção. Tais obras não são adstritas à lista das áreas de atuação do Estado cujo encargo consta do dispositivo.

Ademais, como não há disposição legal a respeito desse assunto neste exercício, o conhecimento antecipado da determinação poderá, ao contrário do que se pretende, levar ao incremento dessas despesas em 2009, resultando em letra morta a intenção preconizada.

Acrescente-se que, no concernente a publicidade, apesar das exceções listadas, o § 4º do art. 21 confere à publicidade de utilidade pública de diversos programas o mesmo tratamento dispensado à publicidade institucional, sendo que a redução da primeira poderá colocar em risco a realização de campanhas publicitárias em áreas como trabalho, educação e segurança do trânsito, com risco de sérios prejuízos de informação à população.

Ressalte-se, ainda, que, atendendo recomendação da CPI dos Cartões Corporativos, o Poder Executivo editou recentemente Decreto reestruturando a concessão de diárias, especialmente as autoridades do alto escalão da Administração Pública Federal, fato esse que não está considerado na determinação constante do dispositivo.”

#### **Alínea ‘a’ do inciso VII do art. 36**

“Art. 36. ....  
.....

VII - .....

a) entrega de cópia das Declarações de Informações Econômico-Fiscais da Pessoa Jurídica – DIPJ da Secretaria da Receita Federal do Brasil; ou  
.....”

#### **Razões do veto**

“O inciso VII do art. 36 estabelece a obrigatoriedade de as entidades privadas sem fins lucrativos que pretendam receber recursos públicos estarem em funcionamento há, pelo menos, três anos. A alínea ‘a’ pretende estabelecer, como alternativa para a dita demonstração de funcionamento, a entrega de cópia das Declarações de Informações Econômico-Fiscais da Pessoa Jurídica - DIPJ, da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Primeiramente, não se deve confundir funcionamento com existência formal. Uma entidade sem fins lucrativos, ainda que informal, pode ter atuação em determinada área muito mais presente que outras entidades estabelecidas formalmente.

Além disso, a exigência poderá trazer mais um entrave burocrático às parcerias entre o poder público e a sociedade organizada. Com efeito, a União adotou várias medidas tendentes a tornar menos burocráticas e mais transparentes as ditas parcerias, a exemplo do Portal dos Convênios. Por intermédio da mencionada ferramenta, a sociedade civil organizada, assim como os Poderes locais instituídos, tem acesso a todos os programas do Governo Federal executados em parceria com outros entes e entidades. Da mesma forma, a população em geral pode acompanhar todas as transferências realizadas e exercer o controle social sobre todas as transferências realizadas.

Por fim, entende-se que as autoridades locais têm legitimidade suficiente para demonstrar e atestar o efetivo funcionamento das entidades privadas sem fins lucrativos que farão parcerias com a União.”

#### **Art. 37**

“Art. 37. Será exigida contrapartida para as transferências previstas na forma dos arts. 32, 33, 34 e 35, de acordo com os percentuais previstos no art. 39 desta Lei,

considerando-se para esse fim aqueles relativos aos Municípios onde as ações forem executadas ou ao Município sede da entidade.

§ 1º A exigência de contrapartida de que trata o **caput** poderá ser reduzida mediante justificativa do titular do órgão responsável pela execução das respectivas ações, que deverá constar do respectivo processo de concessão da transferência.

§ 2º Não se exigirá contrapartida nas transferências de recursos às entidades com certificação atualizada de entidade beneficiante de assistência social nas áreas de saúde, educação e assistência social.

§ 3º A redução a que se refere o § 1º deste artigo levará em consideração diretrizes do órgão colegiado ou conselho ao qual a política pública esteja relacionada.”

### **Razões do veto**

“A alínea ‘d’ do inciso IV do § 1º do art. 25 da LRF, estabelece que entre as exigências para a concessão de transferências voluntárias aos entes da Federação está a comprovação, por parte do beneficiário, de que existe ‘previsão orçamentária de contrapartida’. Portanto, conclui-se que se é ‘previsão orçamentária’ a contrapartida é financeira.

Dessa forma, quando o **caput** do art. 37 do projeto de lei remete à exigência de contrapartida para a transferência de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos à observância dos percentuais previstos no art. 39, que cuida de transferências voluntárias aos demais entes da Federação, cria uma dubiedade de entendimento se a contrapartida exigida dessas entidades poderia ser por meio de bens e serviços.

Essa dúvida se acentua na medida em que houve a exclusão da explicitação constante do **caput** do art. 37 do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2010, encaminhado ao Congresso Nacional, no sentido de que a contrapartida das entidades em questão poderia ser atendida, também, em bens ou serviços economicamente mensuráveis.

Diante do exposto e considerando que a manutenção da exigência preconizada poderá inviabilizar a realização de ações que têm nas entidades privadas sem fins lucrativos importantes parceiras da Administração Pública no atingimento de objetivos, sugere-se oposição de veto ao art. 37, por contrariar o interesse público.”

### **Inciso IV do art. 71**

“Art. 71. ....  
.....

IV – constantes da Lei Orçamentária de 2010 com o identificador de resultado primário 3.”

## Razões do voto

“Em consonância com o art. 3º, que autoriza a redução da meta do superávit primário fixada na LDO-2010 para o atendimento de despesas no âmbito do PAC, o inciso IV do § 1º do art. 70 define que o montante excluído da base contingenciável será o mesmo permitido para o abatimento da referida meta.

Pela análise dos mencionados dispositivos, conclui-se que o valor do PAC poderá ser superior ao montante definido nos referidos dispositivos para dedução da meta do superávit primário e para exclusão da base contingenciável.

O inciso IV do art. 71 não considera essa diferenciação, o que pode acarretar um valor que não será objeto da limitação de empenho muito superior ao fixado para abatimento da meta fiscal.

Acrescente-se, ainda, que tal fato poderá incentivar a identificação indiscriminada de despesas como integrantes do PAC, independentemente dos critérios adotados para classificação de ações como pertencentes a esse Programa.”

## § 6º do art. 93

“Art. 63. ....

§ 6º Na estimativa das receitas do projeto de lei orçamentária de 2010, o Poder Executivo deverá considerar:

I – o valor da renúncia de receita decorrente de proposições legislativas de sua autoria em tramitação no Congresso Nacional; e

II – o Projeto de Lei nº 2.472, de 2003.”

## Razões do voto

“A estimativa da receita do Projeto de Lei Orçamentária deve levar em consideração apenas as alterações nas legislações instituidoras de renúncias de receitas já aprovadas, e não aquelas ainda em tramitação no Congresso Nacional. Muitas das propostas em discussão no Poder Legislativo sofrem modificações ao longo das discussões no âmbito das Comissões do Congresso Nacional, o que torna inviável a previsão do montante da renúncia no momento da elaboração do referido Projeto de Lei.

Por esse motivo, as despesas decorrentes das vinculações ou destinações constitucionais de parcela da arrecadação de impostos ou contribuições poderiam ser subestimadas na elaboração do orçamento.”

### **§ 9º do art. 112**

“Art. 112. ....

§ 9º Os órgãos de controle definirão a metodologia de seleção e avaliação dos itens de custo mais relevantes que correspondam a até 80% (oitenta por cento) do custo global para fins de aplicação do **caput** deste artigo.

”

### **Razões do veto**

“O § 9º do art. 112, ao estabelecer que os órgãos de controle, sejam internos ou externo, definirão a metodologia de seleção e avaliação dos itens de custo mais relevantes que correspondam a até 80 % (oitenta por cento) do custo global de obras e serviços contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, não levou em consideração a existência de órgãos de controle no âmbito do Poder Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público, não especificou os limites e nem os parâmetros para essa atuação, de forma que uma normatização com essas características resultaria numa imposição de uniformização de tratamento administrativo aos diferentes poderes e ao Ministério Público, podendo resultar em questionamentos de ofensa à autonomia constitucional de cada um dos envolvidos, conforme arts. 2º, 51, IV, 52, XIII, 84, 99 e 127 § 2º da Constituição Federal, assim como de interferência de um na área de atuação de mérito do outro, uma vez que, nos termos propostos, cada um dos entes deverá decidir integralmente sobre toda a regulamentação.

Acrescente-se, ainda, que a impossibilidade de edição de ato conjunto entre órgãos de controle dos três Poderes e do Ministério Público da União poderá ensejar que atos isolados de cada um deles estabeleçam metodologias de seleção e avaliação conflitantes entre si, com perda do foco do gasto com eficiência e contrariedade ao interesse público.”

### **Inciso XXXIV do Anexo III**

“XXXIV - demonstrativo atualizado da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado de que trata o Anexo IV.7 desta Lei, em observância ao disposto no art. 5º, inciso II, da Lei Complementar nº 101, de 2000; e”

### **Razões do veto**

“A margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado constitui um demonstrativo informativo, da mesma natureza que diversos outros que compõem o anexo de metas fiscais exigidos pelo art. 4º, § 2º, da LRF, tais como as avaliações financeiras e atuariais dos regimes de previdência e a estimativa e compensação da renúncia de receita. A utilidade desses demonstrativos se esgota com o processo orçamentário ordinário, não cabendo sua atualização após a publicação da LDO.”

### **Itens, 9, 10, 11 e 12 da Seção II do Anexo V**

“9. Despesas com alimentação do Exército, prevista na ação logística de alimentação, veterinária e agrícola, de acordo com o previsto na letra ‘g’ do inciso IV do art. 50 da Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980;

10. Despesas com as ações vinculadas às fontes de recursos a que se referem à alínea ‘c’ do inciso II do art. 49 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e do art. 27 da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, com redação dada pela Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, referentes às parcelas dos recursos arrecadados à conta das Compensações Financeiras pela Exploração de Petróleo e Gás Natural para atender aos encargos de fiscalização e proteção das áreas produtoras situadas na plataforma continental;

11. Despesas com aprimoramento da execução penal; e

12. Despesas relativas ao Programa de Prevenção e Combate à Violência contra a Mulher.”

### **Razões dos vetos**

“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 ressalvar as despesas relacionadas da limitação de empenho contraria o interesse público.”

Os Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda manifestaram-se pelo voto aos seguintes dispositivos:

### **§ 3º do art. 3º**

“Art. 3º .....

§ 3º Considera-se, para efeitos do inciso I do § 1º deste artigo, apenas os restos a pagar processados.”

### **Razões do voto**

“A redação proposta no § 3º do art. 3º, ao vedar a utilização dos restos a pagar não processados de programações relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, para fins de redução da meta de superávit primário, cria sérias restrições à execução de importantes ações desse Programa.

Ressalte-se que a quase totalidade desses investimentos, no âmbito do PAC, dizem respeito a obras de grande porte de caráter plurianual, ou seja, perpassam vários exercícios e orçamentos anuais. Assim, é natural a inscrição de restos a pagar não processados para esse tipo de obra, dada a sua complexidade e a existência de diversos eventos que podem alterar o cronograma de liquidação da despesa.

Nesse sentido, a limitação imposta pelo dispositivo em questão contraria o interesse público, uma vez que ao possibilitar o abatimento apenas parcial dos restos a pagar da meta de superávit primário cria dificuldades para a conclusão de importantes projetos em execução sem comprometer a obtenção da meta estabelecida para esse superávit.”

### **Alinea ‘c’ do inciso IV do § 1º do art. 21**

“Art. 21. ....

.....  
§ 1º .....

.....  
IV - .....

c) à construção de vias e obras rodoviárias destinadas à integração de modais de transporte, bem como aquelas necessárias à atuação do governo federal voltadas às ações de integração regional, assentamento rural, rota turística e escoamento da produção, no contexto das respectivas programações;

.....”

### **Razões do voto**

“A redação proposta na alínea ‘c’ do inciso IV do § 1º do art. 21, que trata das exceções à vedação de destinação de recursos para atendimento de despesas que não sejam de competência da União, amplia o escopo proposto pelo Poder Executivo no que diz respeito à construção de vias e obras rodoviárias destinadas à integração de modais de

transporte, possibilitando o atendimento daquelas voltadas às ações de integração regional, assentamento rural, rota turística e escoamento da produção.

O atendimento das despesas propostas resultará na dispersão de recursos orçamentários da União, em detrimento da margem de discricionariedade alocativa que o Governo Federal detém para a consecução de políticas públicas.

Além da dispersão dos recursos que a proposta poderá acarretar, verifica-se óbice à manutenção do texto proposto, dadas as possíveis implicações na programação da União, em face da exigência de que a exclusão da vedação prevista no inciso VI do *caput* do art. 21 é possível ‘desde que as despesas estejam discriminadas em categoria de programação específica’.

Ocorre que, por não haver revisão do Plano Plurianual 2008-2011 no atual exercício, as programações que ultrapassem o exercício financeiro de 2010 não poderiam ser discriminadas e executadas, em prejuízo da realização de importantes ações para a sociedade.”

#### **§ 4º do art. 55**

“Art. 55. ....

§ 4º É vedada a alteração do identificador de resultado primário 3 (RP 3), quando a respectiva programação houver sido incluída pelo Congresso Nacional.”

#### **Razões do veto**

“O § 4º do art. 55, ao vedar a alteração do identificador de resultado primário 3 (RP 3) de programação incluída na lei orçamentária pelo Congresso Nacional, interfere na discricionariedade do Poder Executivo de selecionar as iniciativas que devam ser contempladas ou não no PAC, em especial novos empreendimentos ao longo do exercício de 2010, cuja inclusão somente poderia ocorrer em detrimento de outras programações que já se encontram em andamento.

Ademais, a vedação retira a possibilidade de que as programações propostas com RP 3 possam ser descaracterizadas como integrantes do PAC, quando se mostrarem inadequadas aos critérios estabelecidos para seleção no âmbito do referido Programa. Portanto, restaria apenas a alternativa de executar a programação com um identificador de resultado primário incompatível com os critérios adotados para sua classificação como PAC, o que não é desejável, ou então não utilizar em igual montante a redução do superávit primário estabelecida no art. 3º.

Dessa forma, a manutenção do dispositivo poderá inviabilizar a aplicação do montante total de recursos estabelecido no referido art. 3º, comprometendo a execução de importantes ações do PAC.”

### **Item 5 da alínea ‘a’ do inciso XII do Anexo III**

“5. Receita de dividendos, discriminada por empresa, com a arrecadação estimada e a realizada nos exercícios de 2008 e 2009 e a estimada para 2010, indicando data de recolhimento, forma de pagamento, bem como os valores recolhidos a título de adiantamento, devendo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão encaminhar à Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição Federal, em 30 de setembro e em 30 de novembro de 2009, 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 que esse pagamento depende de decisão da administração e de deliberação da assembleia 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 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 geraria grandes transtornos, com impacto direto no mercado acionário.

Por seu 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.”

O Ministério da Fazenda manifestou-se ainda pelo veto aos seguintes dispositivos:

#### **§ 3º do art. 2º**

“Art. 2º .....

.....  
§ 3º Mantida a meta de superávit primário para o setor público consolidado estabelecida no **caput** deste artigo, a parcela referente aos Estados, Distrito Federal e Municípios poderá ser reduzida em até 0,05% (cinco centésimos por cento) do PIB, desde que essa redução seja destinada para investimentos.”

#### **Razões do veto**

“Sugere-se veto ao § 3º do art. 2º, por contrariedade ao interesse público, considerando que a LDO não impõe meta de resultado primário a Estados e Municípios, apenas determina que a União execute seu orçamento de forma compatível com a meta do setor público consolidado. Logo, eventual obtenção de resultado primário superior à meta estabelecida na LDO não teria o condão de liberar gastos adicionais para os

diferentes entes da federação, não se vislumbrando assim possibilidade de o Governo Federal operacionalizar este comando.”

### **§ 3º do art. 12**

“Art. 12. ....

§ 3º As programações de que tratam os incisos XVIII e XIX deste artigo deverão corresponder, no mínimo:

I – aos montantes alocados na lei orçamentária de 2009; e

II – à parcela não realizada no montante de R\$ 1.300.000.000,00 (um bilhão e trezentos milhões de reais), referente a exercícios anteriores, na hipótese de não ter sido apresentado projeto de lei de crédito adicional.”

### **Razões do veto**

“A destinação de recursos orçamentários é matéria da Lei Orçamentária Anual, conforme se depreende da leitura do art. 4º da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, do art. 5º Lei de Responsabilidade Fiscal e do inciso I do § 5º do art. 165 da Constituição Federal.

Cabe observar que depois que o Orçamento é aprovado pelo Congresso Nacional, o Governo gasta o que foi autorizado pela Lei Orçamentária. Em outros termos, apenas a Lei Orçamentária pode autorizar a realização de despesa. A previsão de despesa na LDO é inócuia e contrária à legislação em vigor.

A previsão de uma despesa que não consta da Lei Orçamentária Anual, mas sim em outra Norma, impediria de se verificar o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição e nos incisos I e II do art. 16 da LRF.

Ressalte-se que matéria própria de LDO dispõe sobre as normas a que a LOA deve se submeter, como disposto no art. 4º da LRF.

Vale destacar, ainda, que conforme o art. 15 da LRF a geração de despesas ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17 serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público.

Conclui-se, portanto, que a previsão na LDO de matéria própria da LOA não tem amparo na Legislação Pátria, razão pela qual se propõe veto por contrariedade ao interesse público.”

## § 2º do art. 91

“Art. 91. ....

§ 2º Os projetos de lei e medidas provisórias que, direta ou indiretamente, acarretem renúncia de receita tributária, financeira, patrimonial ou de transferências de Estado, do Distrito Federal ou de Município, deverão ser acompanhados da estimativa do impacto orçamentário-financeiro na arrecadação desses entes.”

### Razões do veto

“Sugere-se veto ao § 2º, dada a dificuldade de sua operacionalização. Existe uma interdependência das ações econômicas entre os entes federativos. As ações do Governo Federal podem repercutir sobre os Estados e Municípios e, da mesma forma, medidas tomadas pelos governos subnacionais também atingem a União. Em outros termos, na Federação, as ações de cada ente sempre impactam direta ou indiretamente os demais. A aferição do resultado das ações do Governo Federal sobre os 5.630 Municípios, 27 Estados e Distrito Federal não permite cálculo simples acerca desse impacto, haja vista a complexidade das variáveis envolvidas. Ademais, a Constituição Federal, nos arts. 21 e 22, reservou algumas medidas do Governo Federal que impactam os outros entes.

O estabelecimento de uma exigência complexa como proposta no § 2º do art. 91 inibiria a atuação do Governo Federal e, poderia ainda gerar pleitos de compensação por supostas perdas por parte de governos subnacionais que alegassem prejuízos, ainda que inexistentes, em decorrência das medidas implementadas pelo Governo Federal.

Ressalte-se que, caso o mencionado dispositivo fosse aprovado, as políticas de maior alcance no que tange à produção e emprego, as políticas monetária, fiscal e cambial, tornam-se prisioneiras de estimativas de impactos sobre os demais entes federativos. Dessa forma, o Estado brasileiro ficaria limitado em grande medida no seu poder de induzir o desenvolvimento e manter-se como sujeito ativo do processo de modernização das estruturas sociais, políticas e econômicas.

O mencionado dispositivo estabelece que os projetos de lei ou medidas provisórias que, direta ou indiretamente, acarretem renúncia de receita tributária, financeira ou patrimonial de Estado, do Distrito Federal ou de Município, ressalvadas as repartições constitucionais e legais de receita, deverão ser acompanhadas da estimativa do impacto orçamentário-financeiro na arrecadação desses entes.

No tocante às receitas tributárias, especificamente aos projetos de lei e medidas provisórias que diretamente acarretem renúncia, a proposta parece ineficaz. De fato, em se tratando de efeitos diretos, esses somente ocorreriam mediante alteração de alíquota, base de cálculo, fato gerador, ou hipótese isencial dos tributos de competência desses entes. Portanto, à exceção de casos em que a Constituição Federal previu alterações mediante lei complementar (definição de fato gerador e base de cálculo, em geral, e das alíquotas e da lista de serviços no caso do ISS), essa disposição do § 2º não atinge medidas provisórias do Governo Federal, pois lhe falta competência para promover alterações legais que afetem diretamente as receitas tributárias dos demais entes. Além disso, considerando o complexo rito legislativo das leis complementares, qualquer proposta que implicasse perdas para os entes da federação certamente apenas seriam

aprovadas depois de exaustivos e fundamentados debates. Por essas razões a exigência do § 2º parece dispensável.

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

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

Além desses efeitos indiretos, também há repercussões das renúncias em tributos federais que ocorrem porque essas reduzem a base de cálculo do ICMS, pois integram a sua base o Imposto de Importação, o IPI e as contribuições PIS/PASEP e Cofins. Dessa forma, excluídas as situações que envolvem o Imposto de Importação e o IPI, previstas no art. 14 da LRF, todas as modificações no PIS/PASEP e na Cofins, apesar de não serem tributos compartilhados com os demais entes da federação, ao afetarem a base de cálculo do ICMS, também seriam atingidas pela disposição do § 2º do art. 91. Esses efeitos irão variar de Estado para Estado da Federação, de acordo com as alíquotas do ICMS aplicáveis aos diferentes produtos e regimes tributários especiais aplicados em cada Estado. Dessa forma, considerando as 27 legislações estaduais desse imposto, é impraticável quantificar os efeitos de qualquer renúncia na esfera das referidas contribuições federais sobre as receitas do ICMS.

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

Considerando, ainda, que as políticas de desenvolvimento setorial têm grande suporte na política fiscal federal – por meio de reduções de alíquotas e novas hipóteses de isenções dos tributos federais, especialmente do PIS/PASEP e da Cofins –, a proposta do § 2º do art. 91, por sua complexidade, inviabilizará a utilização desse instrumento de política econômica.

Por fim, há que considerar os efeitos econômicos dinâmicos das desonerações tributárias que são de difícil mensuração, e seriam praticamente impossíveis de se estabelecer com um mínimo de precisão se demandarem detalhamento ao nível de Estados, Distrito Federal e Municípios. De fato, os efeitos das desonerações tributárias que estimulam a atividade econômica, ao induzirem o crescimento da produção, da renda, das exportações e do consumo, também aumentam a arrecadação tributária geral, considerado certo intervalo de tempo. Assim, como não é possível realizar de maneira minimamente satisfatória cálculos regionalizados para Estados e Municípios dos efeitos das exonerações fiscais sobre todas suas rendas tributárias, o disposto no § 2º concorre para induzir a conclusões totalmente equivocadas acerca da distribuição de seus efeitos entre os entes da federação.”

O Ministério da Saúde sugeriu voto ao dispositivo abaixo transrito:

**§ 2º do art. 51**

"Art. 51. ....

§ 2º As dotações constantes projeto de lei orçamentária para 2010 destinadas às ações no âmbito da Fundação Nacional da Saúde - FUNASA, excluídas as despesas com pessoal e encargos sociais, deverão corresponder, no mínimo, ao valor alocado na lei orçamentária de 2009 para a mesma unidade orçamentária, acrescido de 15% (quinze por cento)."

**Razões do voto**

"O dispositivo caracteriza-se como uma subvinculação que contraria, e até mesmo subverte, o disposto na Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, que garante aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde, na medida em que introduz, *a priori*, um fator de desequilíbrio na distribuição de recursos em favor da Fundação Nacional de Saúde - FUNASA. De tal forma, fica assegurado no Projeto de Lei Orçamentária para 2010 que as demais áreas do Ministério da Saúde tenham um crescimento nas suas dotações inferior à variação nominal do PIB, contrariando o dispositivo constitucional.

Ademais, o dispositivo inclui na LDO um privilégio para um dos campos de atuação do Ministério da Saúde em prejuízo dos demais, já que o crescimento previsto para as ações e serviços de saúde para o exercício de 2010 foi de somente 5,6% - conforme limite orçamentário concedido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária de 2010 -, ao passo que o dispositivo garante 15% para a FUNASA, configurando-se num fator de desequilíbrio das políticas setoriais. O argumento de que a citada instituição atua no campo da saúde preventiva, e por isso deve ser salvaguardada, não se sustenta, uma vez que outras áreas do Ministério da Saúde também estão voltadas para a saúde preventiva, tais como a Atenção Básica, a Vigilância em Saúde e a Vigilância Sanitária.

Acrescente, ainda, que o dispositivo introduz na LDO um precedente que não se coaduna com os seus propósitos, havendo o risco de que esta venha a se transformar num campo de batalha no processo de alocação de recursos, com vantagens para as áreas que possuem maior apoio político, reduzindo a governabilidade do Poder Executivo na formulação das políticas públicas.

Finalmente, impõe obstáculos ao planejamento das ações de saúde pública e ao processo de alocação de recursos, ao trazer maior rigidez orçamentária."

Essas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar os dispositivos acima mencionados do projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

Brasília, 12 de agosto de 2009.

(À Comissão Mista)

Publicado no DCN, de 22/10/2009.

