# Vetos rejeitados e irresponsabilidade fiscal: muita saúva e pouca saúde

Existem temas que antes eram restritos ao âmbito do direito constitucional, e tratados como algo bastante restrito, mas que tomaram vulto pouco a pouco, em especial na parte referente aos impactos orçamentários.

O sistema de freios e contrapesos constitucional foi criado como uma forma de controlar o poder. No que tange ao processo legislativo, grosso modo, existem algumas fases de destaque: (1) a iniciativa legislativa (arts. 60 e 61, CF); (2) a aprovação do projeto de lei (art. 65, CF); (3) a *sanção* presidencial que pode conter vetos (art. 66, CF) e (4) aprovação ou rejeição dos vetos presidenciais pelo Congresso Nacional (art. 66, §§ 4º a 7º, CF).

Esse último item, que se refere ao mecanismo da aprovação ou rejeição dos vetos, se desdobra em dois tópicos: (4.1) os *vetos podem ser aprovados* pelo Congresso, o que significa sua concordância com o ato do Presidente, ou (4.2) os *vetos podem ser rejeitados* pelo Congresso, o que significa que eles devem ser transformados em lei, e *promulgados* pelo Presidente (art. 66, §5º, CF), quer ele queira ou não.

Ocorre que em 2016, através da EC 95 (*Emenda do teto de gastos*), foi introduzido na Constituição o art. 113, ADCT, que cria uma espécie de *análise de impacto orçamentário e financeiro* no processo legislativo. Transcreve-se a norma para melhor compreensão: "A *proposição legislativa* que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro".

Aqui está o ponto para análise: o art. 113, ADCT, ao exigir que "a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita" alcança a *rejeição dos vetos* presidenciais (art. 66, §5º, CF)?


2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Pode parecer que se trata de uma questão sem maior importância, mas, em razão de algumas situações recentes, constata-se que tem real impacto orçamentário e pouco debate acadêmico, o que motiva estas poucas linhas para reflexão. Observemos alguns casos concretos.

A Lei 11.907, de 2009, teve parte de seu texto vetado pelo Presidente Lula, porém, passados cerca de 12 anos, o veto foi rejeitado pelo Congresso, transformando quase *dois mil* cargos de nível médio em cargos de nível superior da Receita Federal. Isso acarretou um impacto orçamentário estimado de R$ 2,8 bilhões. Causa estranheza um veto presidencial ser apreciado pelo Congresso após quase 12 anos, porém, além disso, sob o aspecto orçamentário, será que esse *veto rejeitado* estará incurso na proibição do art. 113, ADCT?

Outro caso concreto diz respeito à Lei 14.057, de 2020, que regulava descontos em precatórios judiciais, e teve inserido pelo Congresso um artigo que tratava de anulação de dívidas dos templos de qualquer culto ("igrejas") referentes a *contribuições sociais* (a imunidade tributária prevista no art. 150, IV, "b", CF, abrange apenas *impostos*). Esta norma, de redação bastante tortuosa (art. 8º, Lei 14.057/20), foi vetada pelo Presidente Bolsonaro sob o argumento de que "não foram atendidas as regras orçamentárias para a concessão de benefício tributário, em violação ao art. 113 do ADCT, art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF) e art. 116 da Lei nº 13.898. de 2019 (LDO), podendo a sanção incorrer em crime de responsabilidade deste Presidente".

Ocorre que o próprio Presidente Bolsonaro estimulou o Congresso a rejeitar o veto, ao postar no Twitter que "se fosse deputado ou senador, votaria pela derrubada do veto". O que ocorreu? O Congresso rejeitou o veto e o texto foi promulgado, anistiando as dívidas e driblando a fictícia responsabilidade fiscal presidencial. Impacto orçamentário estimado: R$ 2,9 bilhões.

O Presidente Temer já havia usado desse artifício para driblar a norma constitucional cuja criação estimulou (art. 113, ADCT). A Lei 13.606, de 2018, que tratava do Programa de Regularização Tributária Rural, teve partes vetadas pelo Presidente Temer sob o argumento de responsabilidade fiscal, porém o Congresso rejeitou os vetos, anistiando as multas e encargos sobre os débitos acumulados das empresas com o Funrural e reduzindo as contribuições dos empregadores à Previdência, de 2,5% para 1,7% da receita proveniente da comercialização do referidos produtos.

Também sob a Presidência Temer foram apostos vetos à Lei Complementar 160, de 2017, que buscava pôr fim à guerra fiscal estadual de ICMS. A justificativa do veto apontava que aquelas normas "violam o disposto no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016 ('Novo Regime Fiscal'), por não apresentarem o impacto orçamentário e financeiro decorrente da renúncia fiscal". Todavia, o Congresso rejeitou o veto , incorporando as normas vetadas à Lei.

Outros exemplos poderiam ser apontados para análise, mas o objetivo deste texto não é moral, e nem mesmo discutir o acerto ou o erro da derrubada dos vetos pelo Congresso, mas revelar uma *falha institucional* no *desenho jurídico* do processo legislativo brasileiro atual, à luz dos impactos financeiros e orçamentários (art. 113, ADCT).

O art. 113, ADCT, acima transcrito, usa a expressão "proposição legislativa", o que, em uma linguagem estreita, não alcança a hipótese de rejeição de veto presidencial. Logo, todos esses casos referentes ao


2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

processo legislativo revelam uma *lacuna normativa* que vem sendo muito bem aproveitada entre os Poderes Executivo e Legislativo federais para contornar a responsabilidade fiscal.

Tudo indica que o Presidente Temer, temeroso de um processo de *impeachment* por conta de *pedaladas fiscais*, argumento utilizado para afastar a Presidente Dilma, criou a regra *do teto de gastos* (EC 95) para *o mercado ver*, mas passou a *combinar o jogo* da ampliação de alguns *gastos selecionados* com o Congresso, através do mecanismo da rejeição dos vetos presidenciais. O presidente Bolsonaro lhe segue os passos, de forma mais escancarada, como prova seu Twitter — só não vê quem não quer ver. Isso comprova que outro *impeachment* por este argumento financeiro é absurdamente improvável, tendo sido aquele precedente um ponto completamente fora da curva.

Tais fatos recordam a frase do botânico francês August de Saint'Hilaire (1779-1853): *ou o Brasil acaba com as saúvas, ou as saúvas acabam com o Brasil*. O genial Mário de Andrade (1893-1945) a utilizou no livro *Macunaíma*, em que o personagem de mesmo nome costumava repetir: *pouca saúde e muita saúva, os males do Brasil são.*

Nada mais atual.

**Date Created**
11/05/2021


2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.