

Mensagem nº 770

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do parágrafo 1º do artigo 66 da Constituição Federal, decidi vetar parcialmente o Projeto de Lei nº 2, de 1994-CN, que "Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária anual de 1995 e dá outras providências".

Ouvidos, a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República e o Ministério da Fazenda assim se manifestaram quanto aos seguintes dispositivos:

**Inciso V do § 2º do art. 4º**

"Art. 4º .....

§ 2º .....

V - os valores autorizados e executados no ano de 1993 por grupo de despesa, por unidade orçamentária, incluindo comentários sobre as variações ocorridas;

....."

**Razões de Veto**

"Trata-se de uma redundância de informações, na medida em que o Poder Executivo é obrigado, inclusive por dispositivo constitucional, a divulgar bimestralmente o relatório da execução orçamentária e, ao final de cada exercício financeiro, consolida as informações no Balanço Geral da União, que é um documento público. Tal duplicidade de informações, apenas gerando custos à administração pública, contraria, pois, o interesse público."

**§ 2º do art. 15**

"Art. 15. ....

§ 2º As dotações constantes da lei orçamentária serão corrigidas, pelo Poder Executivo, no primeiro dia útil dos meses de abril, julho e outubro, em noventa por cento

### **Razões do veto**

"A Lei 7.348 de 1985, art. 6º, § 1º, alínea g, estabelece que as despesas com manutenção e desenvolvimento de ensino são as decorrentes da manutenção de pessoal inativo, estatutário, originário das instituições de ensino, em razão de aposentadoria. Além disso, a redação truncada como está, dará, certamente, margem a dúvidas na aplicação do dispositivo, contrário ao interesse público."

Estas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar em parte o projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

Brasília, 22 de setembro de 1994.

do percentual de variação do valor da UFIR entre o último dia do mês precedente e o valor desta no último dia do trimestre anterior.

....."

**Razões do veto**

"O Congresso Nacional articulou um novo procedimento de atualização dos valores constantes do Projeto de Lei Orçamentária das dotações pela UFIR. Entretanto, ao corrigir-se o orçamento para 1995 de acordo com este parágrafo, incorre-se no risco de superestimar o orçamento, em relação à receita a ser efetivamente arrecadada, em virtude de a mesma não ser corrigida com o mesmo índice.

Num momento em que o Governo inicia um processo de desindexação gradual da economia, inclusive, em muitos casos, já tendo definido a periodicidade de um ano para a correção de valores contratuais, é totalmente inaceitável, do ponto de vista da credibilidade do plano em curso, adotar-se correção trimestral para as dotações orçamentárias. Essa correção torna-se extremamente problemática do ponto de vista do controle das finanças públicas, especialmente pelo fato de a arrecadação da União não acompanhar, por sua vez, essa mesma indexação."

**§ 3º do art. 15**

"Art. 15. ....

§ 3º O Poder Executivo publicará, no Diário Oficial da União, até o terceiro dia útil dos meses indicados no parágrafo anterior, o coeficiente utilizado para a atualização do orçamento, indicando os valores que foram utilizados na fórmula estabelecida neste artigo.

....."

**Razões do veto**

"Impõe-se o veto a esse parágrafo, como decorrência daquele ao § 2º do art. 15."

**Inciso V do art. 16**

"Art. 16. ....

V - não poderão ser realizadas transferências múltiplas de recursos de uma unidade orçamentária para outra do mesmo órgão, entendidas como tais a transferência de recursos de várias categorias de programação para uma destas e vice-versa:

....."

acumulada, ao final de cada trimestre, que exceda em mais do que trinta por cento à média da execução acumulada dos demais subprogramas.

§ 1º Excluem-se desta norma os subprogramas "Dívida Interna", "Dívida Externa", "Transferências Financeiras a Estados e Municípios", "Previdências Social a não Segurados", "Previdência Social a Inativos e Pensionistas", "Estoques Reguladores", "Execução da Política de Preços Agrícolas", "Reserva de Contingência", e as despesas realizadas com base em créditos extraordinários.

§ 2º O cálculo da execução será realizado pela apuração da representatividade percentual do montante da execução financeira acumulada em cada subprograma no total da despesa fixada na lei orçamentária anual para tal subprograma, considerados os ajustes decorrentes de créditos adicionais abertos no exercício."

**Razões do veto**

"Aqui também há inconstitucionalidade, porque, além de sustentar a independência entre os Poderes, a Constituição Federal só atribui à LDO a função de estabelecer normas para fins de elaboração dos orçamentos, e não a de fixar regras para execução pelos Poderes Legislativo e Judiciário (art. 99, § 1º e art. 27, § 3º). Além disso, o artigo cerceia o Executivo na sua liberdade de regulamentar o cumprimento da própria lei.

Para tanto, a matéria acha-se adequadamente disciplinada na Lei nº 4.320/64, Título VI, "Da Execução do Orçamento", Capítulo I, "Da Programação da Despesa", arts. 47, 48, alínea "a" e "b", e 50, bem como art. 72, do Decreto-Lei nº 200/67."

**Inciso V do § 1º do art. 69**

"Art. 69. ....  
.....

§ 1º .....  
.....

V - demonstrativo do cumprimento do que estabelece o art. 58 desta Lei.

..... "

**Razões do veto**

"O inciso perde aplicabilidade, em decorrência do veto ao art. 58."

**Art. 70**

"Art. 70. Para o pagamento dos Encargos Previdenciários da União (EPU), à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, contribuirá com cinquenta por cento do total dos recursos."

### Razões do veto

"De difícil entendimento, esse inciso não permite que se derive qualquer regra prática de alocação de recursos, o que o torna um dispositivo fatalmente fadado a não ser cumprido. Em vista disso e em nome do interesse público estou vetando o inciso V do art. 16."

### Art. 18

"Art. 18. A programação dos investimentos para 1995, nos orçamentos fiscal e da seguridade social, obedecerá no que tange ao seu valor global, para fins de sua distribuição regional, aos seguintes critérios:

- I - metade, proporcional à população de cada Estado;
- II - metade, inversamente proporcional à renda **per capita** de cada Estado.

§ 1º Excetua-se do disposto no **caput** deste artigo os valores consignados a subprojetos que:

- I - devam ser excluídos em obediência a critérios já fixados na Constituição Federal;
- II - tenham relação com a segurança e defesa nacional;
- III - se vinculem a projetos considerados prioritários no Plano Plurianual.

§ 2º Na estruturação dos programas de trabalho de suas unidades os órgãos orçamentários farão observar a determinação constitucional de apoiar a redução das desigualdades inter-regionais."

### Razões do veto

"Este artigo foi incluído, procurando atender o dispositivo constitucional que dispõe sobre a redução das desigualdades inter-regionais através da regionalização dos investimentos. Contudo, o cumprimento das disposições nele contidas se vê prejudicado em virtude de:

- 1 - ausência de definições quanto aos parâmetros a serem utilizados para tal fim;
- 2 - valor reduzido destinado a investimentos, implicando pulverizações de ações indevidas;
- 3 - existência de investimentos com objetivos localizados; e

"Art. 41. A destinação de recursos para conservação de rodovias federais em cada Estado e Distrito Federal será proporcional à extensão da malha rodoviária federal existente naquela Unidade da Federação."

**Razões do veto**

"A proposta de se destinar recursos para a conservação de rodovias proporcionalmente à extensão da malha rodoviária encontra óbices de natureza técnica, principalmente no que diz respeito às características topográficas, de relevo e climáticas de cada Unidade da Federação, impondo-se, destarte, o veto por contrariar o interesse público."

**Art. 45**

"Art. 45. Serão destinados ao setor saúde, nos termos da Lei nº 8.080, de 1990, um mínimo de trinta por cento dos recursos do orçamento da seguridade social, deduzidas as parcelas relativas às despesas no âmbito do Fundo de Amparo ao Trabalhador."

**Razões do veto**

"A estrutura do orçamento da seguridade social não comporta que se destine um mínimo de 30% de seus recursos para o setor de saúde, parte pelo peso dos benefícios sociais, parte pelo comportamento das receitas. Este dispositivo fatalmente não será cumprido."

Em vista disso, e em nome do interesse público, merece o veto.

**§ 2º do art. 47**

"Art. 47. ....  
.....

§ 2º As empresas cuja programação conste integralmente do Orçamento Fiscal ou do Orçamento da Seguridade Social não integrarão o Orçamento de Investimento das Estatais."

**Razões do veto**

"Trata-se de um parágrafo inconstitucional. O art. 165, § 5º, inciso II, da Constituição Federal, estabelece determina que o Orçamento de Investimento se constitui das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital com direito a voto, sem fazer exceção àquelas já incluídas no Orçamento Fiscal ou da Seguridade Social."

**Art. 58**

"Art. 58. A lei orçamentária anual será executada de modo a assegurar que, no âmbito de cada orçamento e de cada Poder, nenhum subprograma tenha execução

4 - prazo para o cumprimento do apoio à redução das desigualdades regionais previsto no art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias."

#### Art. 21

"Art. 21. As receitas provenientes da remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional serão classificadas de acordo com a sua origem, segundo a qual comporão fontes específicas, distinguindo a remuneração das disponibilidades de origem fiscal das derivadas de outros tipos de receitas."

#### Razões do veto

"Desde a edição do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, as disponibilidades financeiras do Tesouro Nacional são administradas sob regime de caixa único.

Por força do disposto no parágrafo 3º do art. 164 da Constituição Federal, essas disponibilidades são mantidas em depósito junto ao Banco Central do Brasil, em conta denominada "Conta Única do Tesouro Nacional".

Os recursos da Conta Única são descentralizados, através do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI, para movimentação em milhares de unidades gestoras, em todo o país. Dessa forma, cabe esclarecer:

a) a disponibilidade existente no Banco Central do Brasil corresponde ao somatório dos recursos disponíveis para movimentação da Conta Única, em todas as unidades gestoras integrantes do SIAFI;

b) os recursos arrecadados são classificados posteriormente à data do depósito à conta única, de forma que sempre há, naquela conta, parcela de recursos a classificar (origem ainda não identificada);

c) a classificação das receitas e a respectiva movimentação, por fonte de recursos, se realizam mediante registros contábeis no SIAFI, inexistindo mecanismo de apuração, por fonte, do saldo mantido em caixa no Banco Central;

d) a receita de remuneração só apresenta valores elevados em regime de inflação alta, e tenderá a ser insignificante sob inflação e taxas de juros reduzidos;

e) considerando que a execução de caixa do Tesouro Nacional vem apresentando **déficit** fiscal, ou seja, a receita fiscal é insuficiente para a cobertura das despesas de cada mês, é de se concluir que a disponibilidade que permanece no caixa do Tesouro, bem como a respectiva remuneração, decorrem exclusivamente dos recursos de outras origens (não fiscais), principalmente do depósito dos resultados semestrais do Banco Central;

"Este inciso, que desobriga do fornecimento de contrapartida aos municípios cujo coeficiente de participação no Fundo de Participação dos Municípios seja igual ou inferior a 1,6, ao invés de amparar as unidades, poderá acabar por penalizá-las, impedindo as transferências voluntárias que poderiam ser feitas às mesmas. Além do mais, o § 2º do mesmo artigo já estabelece que a contrapartida será compatível com a capacidade financeira de cada Unidade."

**Inciso V do art. 37**

"Art. 37. ....  
.....

V - emissão de títulos da dívida pública federal destinados ao financiamento da política de garantia de preços mínimos, em forma consonante com o art. 4º, do Decreto-lei nº 79, de 19 de dezembro de 1966."

**Razões do veto**

"O inciso padece de inconsistência legal quanto à sua aplicabilidade, uma vez que confronta com o art. 52, desta mesma Lei, que trata especificamente da aplicação da receita decorrente da emissão de títulos da dívida pública federal. Restringe a aplicação dos recursos dessas operações de crédito, exclusivamente, ao atendimento de um conjunto de despesas, no qual não consta o financiamento da política de preços mínimos, ou qualquer ressalva que possa abrigá-lo."

**§ 1º do art. 40**

"Art. 40. ....

§ 1º A programação de recursos na duplicação de rodovias será admitida apenas quando pelo menos um terço do seu custo total for coberto com recursos de financiamento externo, ressalvados os subprojetos que se encontrem em andamento nos termos do art. 17 desta Lei.

..... "

**Razões do veto**

"Este parágrafo impede o Governo Federal, mesmo dispondo de recursos, de realizar obras de duplicação em rodovias cujas características não apresentem atrativos para obtenção de recursos externos, apesar de apresentarem grande fluxo de veículo, ocasionando, com frequência, alto índice de congestionamentos e acidentes. Portanto, o parágrafo contraria o interesse público."

**Art. 41**



f) os objetivos que se pretende alcançar por meio da apuração da origem da remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional poderão ser inteiramente atingidos mediante simples análise do fluxo de caixa do Tesouro Nacional no Banco Central;

g) a movimentação dos recursos é pulverizada em milhares de unidades gestoras, e a fonte dos recursos movimentados é identificada mediante registros contábeis que são realizados em momentos distintos do momento da respectiva movimentação (débito ou crédito no Banco Central). Dessa forma, a apuração da natureza do saldo da conta única (recursos fiscais ou de outras origens) não é medida que se viabilize tecnicamente, senão através da instituição de um segundo caixa, o que desvirtuaria o princípio do caixa único.

Nessas condições, impõe-se o veto ao mencionado art. 21, por ser contrário ao interesse público."

**Art. 27**

"Art. 27. A destinação de recursos a entidade privada sob a forma de contribuição será realizada através de subprojeto específico, em cujo descritor se explicitará, nos termos do que estabelece o art. 12, § 6º, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, a lei que a autorizou."

**Razões do veto**

"Tal dispositivo contraria o interesse público, eis que, no contexto da atual conjuntura econômica e da limitação dos recursos orçamentários, tem-se tratado deste assunto observando critérios nitidamente prioritários e de natureza continuada, a partir de uma programação global. Observe-se, também, que a destinação de recursos orçamentários a título de contribuição a entidades privadas, em nível de subprojetos específicos, contraria o art. 10 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 - LOAS: "A União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal podem celebrar convênios com entidades e organizações de assistência social, em conformidade com os Planos aprovados pelos respectivos Conselhos."

**Inciso IV do § 3º do art. 29**

"Art. 29. ....  
.....

§ 3º .....  
.....

IV - aos municípios cujo coeficiente de participação no Fundo de Participação dos Municípios, fixado nos termos do que estabelece o art. 1º, do Decreto-lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981, para o exercício de 1995, seja igual ou inferior a 1,6;

..... "

**Razões do veto**