

Nº

171

Excelentíssimo Senhor Presidente do Senado Federal:

Tenho a honra de comunicar a Vossa Excelência que, no uso das atribuições que me conferem o artigo 70, §1º, da Constituição Federal e o artigo 3º, itens III e IV, do Ato Adicional, resolvi vetar, parcialmente, o Projeto de Lei na Câmara nº. 2.189-B/60 (no Senado nº 66/62), que transforma o Departamento Nacional de Estradas de Ferro em Autarquia; cria o Fundo Nacional de Investimento Ferroviário, e dá outras providências.

Incide o veto sobre os artigos e expressões abaixo mencionados, que considero contrários aos interesses nacionais, pelas razões expostas em seguida, elaboradas de acordo com parecer emitido pelo Ministério da Viação e Obras Públicas:

I - No artigo 3º:

A expressão "da União", inserta na alínea "a";

As alíneas "f" e "g", integralmente;

As expressões "balanços e contas" e "em que o Governo Federal fôr acionista ou administrador ou poder concedente, encaminhando-os à autoridade competente", constantes da alínea "h";

Parágrafo: Ao Departamento Nacional de Estradas de Ferro compete superintender, orientar, controlar e fiscalizar toda a política ferroviária nacional e esse foi sem dúvida o espírito do legislador. A expressão "da União" poderia eventualmente assumir um caráter restritivo, face a uma interpretação errônea da lei.

Por outro lado, seria de todo inconveniente que as estradas de ferro tivessem a sua capacidade de operação e investimentos rigidamente subordinada a um órgão do poder público, o qual, embora autorizado, não possui a necessária flexibilidade de funcionamento para operar industrialmente.

Ora, o reconhecimento dessa necessidade de operação em caráter industrial levou, exatamente, o Poder Legislativo a prever o projeto que se transformou na Lei nº 3.115, de 10 de março de 1957, constitutiva da Rede Ferroviária Federal S.A., englobando as ferrovias de propriedade da União.

Os objetivos que nortearam a constituição daquela sociedade permanecem inteiramente válidos. Dessa forma, impõe-se o veto à alínea "f" do citado artigo, bem como a alínea "g" que subordinaria, igualmente, as demais ferrovias de concessão federal, restringindo-lhes a liberdade de operação.

Quanto às relações entre o Departamento Nacional de Estradas de Ferro e a Rede Ferroviária Federal S.A. devem estas ser idênticas àquelas que existem entre o Departamento Nacional de Estradas de Ferro e as demais ferrovias.

O Departamento, como órgão a quem compete elaborar e fazer cumprir a política ferroviária nacional, deverá manifestar-se, na sua qualidade de Poder Público, sobre os relatórios de todas as empresas ferroviárias.

Por esse motivo, impõe-se a eliminação do caráter restritivo contido na referida alínea, no que diz respeito à discriminação entre as empresas ferroviárias.

De outra parte, os balanços e contas já são parte integrante dos relatórios apresentados e as ferrovias em que o Governo Federal é acionista, administrador ou poder concedente já prestam contas minuciosas aos órgãos competentes, em especial, aos respectivos tribunais de contas. Não se justificando, assim, uma dualidade que concorreria apenas para prejudicar o andamento dos serviços.

II - No artigo 4º:

A alínea "d" de item II;

Todo o item III;

RAZÕES: Pela sistemática adotada no Projeto em exame, a Procuradoria Gerl seria incluída entre os órgãos executivos da Autarquia. A Procuradoria é órgão consultivo e opinativo, e não executivo, incumbindo-lhe assessorar a Diretoria Geral.

Dessa forma, não se justifica a sua inclusão entre os órgãos executivos, tanto mais que a lei não deve ser casuística, deixando à regulamentação o estabelecimento das linhas mestras do organograma do Departamento Nacional de Estradas de Ferro.

Coerente com a decisão adotada no projeto que transformou em Autarquia o Departamento Nacional de Obras de Saneamento, vetei, também, todo o item III do referido artigo 4º, que prevê a criação de uma Delegação do Tribunal de Contas, como órgão fiscal.

Com efeito, nos termos do artigo 77 da

Constituição Federal, item I, a fiscalização financeira está estritamente vinculada à execução do Orçamento Geral da União, uno, ânuo e universal, atribuindo a Carta Magna ao Tribunal de Contas da União a função fiscalizadora.

Essa fiscalização foi, ainda, precisamente discriminada ao dispor a Constituição no item III do artigo 77, e seus parágrafos, o registro dos contratos que, por qualquer modo, interessem à receita ou à despesa, ou de qualquer ato da administração pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional ou por conta deste.

Assim, pois, ficou fartamente restringida a fiscalização financeira aos atos da administração centralizada, e que obriguem o Tesouro Nacional.

Considerando-se, nesta ordem, ser da natureza intrínseca, como elemento essencial à caracterização da autarquia a autonomia financeira, destacando-se os seus recursos do Orçamento Geral da União, destruindo radicalmente qualquer vínculo existente, para constituírem rendas próprias do órgão paraestatal, com reflexo direto no seu patrimônio, escapa, definitivamente, à competência constitucional do Tribunal de Contas, a ingerência na execução orçamentária da autarquia.

A matéria, já pacificamente assim considerada, envolve a própria existência autônoma do órgão a que se transmite, força do projeto aprovado, natureza autárquica, e sujeitar-lhe a administração financeira ao controle fiscalizador do Tribunal de Contas, através de uma Delegação, seria destruir a determinante de sua descentralização e autonomia.

Assim, além de conter a disposição do Projeto foros de inconstitucionalidade, ao estabelecer

estabelecer a fiscalização financeira da execução orçamentária da nova instituição, de outra forma, se criada a Delegação pretendida, ficaria ela sem função, limitando-se a sua atividade a assistir às operações financeiras sem força de veto impeditivo ou restritivo, já que, por imperativo constitucional, o que o próprio Projeto reconhece ao instituir a tomada de contas anual, não poderia essa fiscalização, de qualquer forma, elidir a competência privativa do Tribunal de Contas da União para, em qualquer caso, julgar as contas do seu administrador, o que, em última análise, contraria os interesses nacionais.

III - No artigo 6º:

As alíneas "g" e "h", do item I, integralmente;

A expressão "e do Fundo de Renovação Patrimonial", ~~in-fine~~ da alínea "k" do mesmo item;

A expressão "fiscalizadas e controladas pelo D.N.E.F." inserta no inciso II, da alínea "a" do item II;

A expressão "do F.M. e do F.R.P. e do financiamentos distribuídos a outras entidades ou a empresas ferroviárias" constante do inciso VII da alínea "a" do item II;

A expressão "que se tornarem desnecessários ao mesmo patrimônio", constante da alínea "e" do item II;

A expressão "depois do pronunciamento da Delegação do Tribunal de Contas", constante da alínea "g" do mesmo item;

As expressões "à apreciação do Ministro da Viação e Obras Públicas, ao qual cabe a decisão final sobre as matérias constantes das alíneas A, B, C, D, E, F, G, H, I, J, K e L, e encaminhamento" e "das alíneas h, a, d, e j do item I" inseridas no §1º da cita do artigo 6º.

RAZÕES: O veto às alíneas "g" e "h" do item I se impõe, como decorrência do veto aposto às alíneas "f" e "g", do artigo 3º.

quanto à expressão "e do Fundo de Renovação Patrimonial", sua supressão se faz necessária porque o referido Fundo, na forma de que dispõe o projeto, já é parte integrante do Fundo Nacional de Investimentos Ferroviários.

No que se refere ao veto à expressão constante do inciso II, da alínea "a" do item II, trata-se de medida imperiosa porque ao Departamento Nacional de Estradas de Ferro deverá caber elaborar e fazer cumprir a política ferroviária incumbindo-lhe, consequentemente, também a fixação de normas para a aprovação dos relatórios, balanços e tomadas de contas anuais das empresas ferroviárias, ação esta que não pode se restringir às empresas fiscalizadas e controladas pela União.

O veto parcial ao inciso VII da alínea "a" do item II se justifica, primeiro, porque o Fundo de Melhoramentos (F.M.) e o Fundo de Renovação Patrimonial (F.R.P.) já são elementos constitutivos do Fundo Nacional de Investimentos Ferroviários (F.N.I.F.) e segundo, na parte referente aos financiamentos, porque não pode caber somente ao Departamento Nacional de Estradas de Ferro elaborar normas para os distribuídos a outras entidades ou empresas ferroviárias,

ferroviárias, por ser matéria que diz respeito mais de perto às autoridades financiadoras.

No tocante ao veto à expressão "que se tornarem desnecessárias ao mesmo patrimônio", teve êle o objetivo único de corrigir a disposição, de vez que é evidente o engano de sua redação.

Vetei, ainda, a parte final da alínea "g", como decorrência natural do veto ao item III do artigo 4º.

Finalmente, no artigo 6º, considero necessário o veto parcial ao respectivo §1º, porque a referência expressa aos atos sujeitos à aprovação do Titular do Ministério da Viação e Obras Públicas, em vista das referidas atribuições, tal como propostas, não estão condizentes com a distribuição de competência que seria desejável em termos de uma racional delegação de poderes. Enquanto que ao Ministro da Viação e Obras Públicas são atribuídas decisões de assuntos que devem ser da alçada final do Conselho Ferroviário Nacional, outros, que deveriam estar incluídos na competência de titular daquela Pasta, ficariam ao exclusivo critério do Conselho Ferroviário Nacional.

Por outro lado, é perfeitamente dispensável a fixação de tais atribuições na lei, pois que os textos regulamentares, elaborados com base na legislação vigente, melhor definirão a matéria.

IV - O artigo 7º, integralmente:

RAZÕES: A condição estabelecida no referido artigo, ou seja a criação do Conselho Nacional de Transportes, já se configurou por força do Decreto nº 430, de 28 de dezembro de 1961.

V - No artigo 9º:

As alíneas "j", "k" e "l";

RAZÕES: As alíneas "j" e "k" foram vetadas, também, em consequência do veto ao item III do artigo 4º.

Quanto à alínea "l", seu veto se impõe pelas dúvidas de interpretação que pode suscitar, bem como pelo fato da competência ali estabelecida já estar devidamente incluída no disposto na alínea "a" do mesmo artigo.

VI - O artigo 10, suas alíneas "a", "b" e "c" e seus parágrafos 1º e 2º; integralmente;

RAZÕES: O veto a esses dispositivos é consequência da restrição ao item III do artigo 4º e tem amparo nas mesmas razões ali invocadas.

VII - No artigo 11:

A alínea "b" e o §2º;

RAZÕES: A Lei nº 2 975, de 27 de novembro de 1 956, em vigor, estabelece uma distribuição da parcela pertencente à União do Imposto Único sobre combustíveis líquidos e gasosos e lubrificantes, à razão de: 10% para a Rede Ferroviária Federal S.A. e 90% para o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem. A nova percentagem (15%) determinada pela alínea "b", pois, sem alteração do restante percentual, torna inexecutável a sua aplicação, impondo-se, portanto, o veto à referida alínea, bem como ao §2º, por se referir à mesma matéria.

VIII - No artigo 12:

A alínea "b", integralmente;
As expressões "de construção e de aquisição de equipamentos" e

"concedidas, depois de aprovados pelo D.N.E.F.", insertas na alínea "c";

A alínea "d", integralmente;

RAZÕES: A redação dada a alínea "b" é por demais ampla e poderia ensejar interpretações contraditórias, com prejuízos para a Administração. Por outro lado, há redundância nas alíneas "c" e "d", razão por que entendo necessário o veto.

LI - O artigo 13 e respectivos itens, integralmente;

RAZÕES: Vetada a alínea "b" do artigo 11, dada a impossibilidade material de sua aplicação, ficou prejudicada nas suas bases a distribuição prevista para o Fundo Nacional de Investimentos Ferroviários, dado o fato de se prever uma destinação desigual das parcelas que o compõem. O veto aposto a este artigo não prejudicará, contudo, a regulamentação de sua destinação, que deverá prever as prioridades e as limitações dos usos para o Fundo Nacional de Investimentos Ferroviários.

X - No artigo 14:

a expressão "que tiver por finalidade a construção, renovação ou melhoramentos ferroviários", constante da alínea "h";

RAZÕES: A redação da alínea veda outras possíveis fontes de recursos para a Autarquia, pois se restringe àquelas que tiverem por finalidade a construção, renovação ou melhoramentos ferroviários. Julgo oportuno, pois, o meu veto parcial para possibilitar que a receita da Autarquia seja formada por qualquer recurso que, a qualquer título a ela seja

seja atribuído.

XI - No artigo 30, a expressão "ou outros trabalhos regulamentares", in fine:

RAZÕES: A manutenção da expressão vetada poderia dar lugar a perigosa generalização de favores, com prejuízos inevitáveis. O veto aposto tem, assim, o escopo de restringir, aos casos estritamente indispensáveis, a concessão de passes livres.

São estas as razões que me levaram a vetar, parcialmente, o projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional, esclarecendo que a medida consulta os interesses da Rede Ferroviária Federal S.A., do próprio Departamento Nacional de Estradas de Ferro e das entidades de classe dos ferroviários.

Brasília, em 20 de julho de 1962.