

Mensagem nº 677

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 1, de 1996-CN, que “Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o exercício de 1997 e dá outras providências.”

São os seguintes os dispositivos ora vetados:

Incisos VI, XII, XVIII, XX, XXIV, XXVII, XXVIII e XXIX do § 3º do art. 3º

“Art. 3º.....

§ 3º

VI - as obras ou serviços que estejam submetidos à investigação formal do Tribunal de Contas da União, incluídas na proposta orçamentária, indicando subprojeto/subatividade orçamentária correspondente, órgão, etapa em execução da obra, custo total atualizado, custo para sua conclusão e empresa executora;

XII - a consolidação dos gastos nos grupos de natureza de despesa (GND) “investimentos”, “inversões financeiras” e “outras despesas de capital” programados nos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento, por órgão e por unidade da Federação, eliminadas as transferências intragovernamentais, explicitando-se os critérios para regionalização;

XVIII - a evolução da receita e da despesa do Tesouro Nacional, contendo a realização nos últimos três anos, a execução provável para 1996 e a programação para 1997,

informações e a adaptação dos sistemas de processamento de dados para cumprimento dessas obrigações, impossibilitando o cumprimento do disposto neste artigo.

Por essas razões, decidi vetar, por interesse público, esses dispositivos, a fim de não descumprir o prazo constitucional de apresentação da Lei de Meios ao Congresso Nacional.

§ 2º do art. 5º

“Art. 5º

§ 2º Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o Ministério Público da União designarão representantes que se reunirão em comissão deliberativa para propor os limites previstos no parágrafo anterior.”

Razões do veto

Os limites de que tratam esse dispositivo já são, historicamente, discutidos pelo Poder Executivo em conjunto com os dirigentes de cada órgão desses Poderes. A formalização de comissão burocratizaria esse entendimento, tirando assim a velocidade dos trabalhos, a qual é indispensável para o cumprimento do prazo constitucional para encaminhamento do projeto de lei orçamentária ao Congresso Nacional, em vista do exíguo espaço de tempo para a sua elaboração.

Por essa razão decidi vetar o dispositivo em questão por contrariar o interesse público.

§ 5º do art. 6º

“Art. 6º

§ 5º As metas poderão ser estabelecidas no nível mais adequado da classificação funcional-programática, sem prejuízo das metas por subprojeto e subatividade, na forma do disposto no § 1º, a fim de possibilitar a compatibilização com o Plano Plurianual em vigor.

.....”

Razões do veto

A modificação da redação do § 1º deste artigo, efetuada pelo Congresso Nacional, tornou sem sentido o § 5º proposto pelo Poder Executivo, uma vez que contém, no § 1º, a obrigatoriedade das metas serem identificadas por subprojeto e subatividade. Assim, o § 5º tornou-se

inconsistente, visto que ao mesmo tempo que determina que as metas sejam estabelecidas no nível mais adequado da classificação funcional-programática, reforça o disposto no § 1º, que trata da obrigatoriedade de metas para subprojeto/subatividade.

§ 7º do art. 6º

“Art. 6º

§ 7º Cada subprojeto ou subatividade somente constará de uma única esfera orçamentária.

Razões do veto

Tanto subprojetos como subatividades podem constar de mais de uma esfera orçamentária (fiscal e da seguridade social), dependendo dos mesmos e das fontes que os financiam como são os casos das subatividades padrão de benefícios aos servidores, coordenação de administração, por exemplo. Assim, pela impossibilidade de cumprimento desse dispositivo, notadamente no tocante às subatividades, decidi vetá-lo por contrariar o interesse público.

Inciso II do art. 10

“Art. 10.

II - for comprovada sua viabilidade técnica, econômica e financeira, caso seja exigida pelo Congresso Nacional; e

Razões do veto

O mínimo que se poderia exigir para inclusão de um subprojeto novo na proposta orçamentária é a comprovação de sua viabilidade técnica, econômica e financeira.

Da forma como está redigido esse dispositivo, o Poder Executivo não poderá solicitar essas informações, o que consagra um retrocesso de mais de vinte anos na prática administrativa brasileira. Por esse motivo decidi vetar, por contrariar o interesse público, o dispositivo em questão.

§ 2º do art. 12

Art. 12.

§ 2º Exclui-se do disposto no “caput” deste artigo, a utilização de recursos diretamente arrecadados em até vinte por cento do total, desde que em atendimento a investimentos das atividades-fins desses órgãos ou entidades e, exclusivamente, em pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico.”

Razões do veto

Considerando a restrição atual dos órgãos e entidades, em que os recursos não são suficientes nem mesmo para manterem em funcionamento adequado suas estruturas de atendimento, essa excepcionalidade acenaria com uma possibilidade de expansão totalmente irreal, porque não respaldada na necessária disponibilidade financeira.

Ademais, deve-se preservar o critério adotado em anos anteriores para a alocação das receitas diretamente arrecadadas, isto é, primeiramente para cobertura dos custeios administrativo e operacional e depois para os investimentos e inversões financeiras.

Por essas razões decidi vetar o referido parágrafo por contrariar o interesse público.

Art. 13

“Art. 13. As receitas provenientes da remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional serão classificadas por fonte de recursos, de acordo com suas origens, distinguindo-se ao menos a remuneração das disponibilidades originárias da emissão de títulos da dívida mobiliária.”

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 o regime de caixa único.

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

Os recursos da referida conta única são descentralizados, através do Sistema Integrado de Administração Financeira-SIAFI para movimentação em milhares de unidades gestoras, em todo o país, sendo que as fontes dos recursos movimentados são identificadas mediante registros contábeis que são realizados em momentos distintos da respectiva movimentação. Dessa forma, a apuração da natureza do saldo daquela conta (recursos fiscais ou de outras origens) é medida que

somente pode ser viabilizada por intermédio da instituição de um segundo caixa, desvirtuando, assim, o princípio do caixa único.

Por essa razão, decidi vetar este artigo por ser contrário ao interesse público.

§ 3º do art. 14

“Art. 14.
.....

§ 3º As parcelas relativas à contrapartida serão indicadas nos respectivos subprojetos/subatividades por dígito identificador que deverá constar da proposta orçamentária.”

Razões do veto

Considerando que documentos operacionais são colocados à disposição do Congresso Nacional, tanto por ocasião da remessa do projeto de lei orçamentária como durante o processo de execução da Lei de Meios, com a identificação das contrapartidas alocadas na programação, e que sua inclusão no mesmo projeto levaria à necessidade de alteração do sistema de informática atual, o que demandaria tempo e custos, decidi vetar este dispositivo por contrariar o interesse público.

§ 7º do art. 18

“Art. 18.
.....

§ 7º Os recursos orçamentários, de qualquer natureza, destinados aos municípios, serão transferidos pela União diretamente aos municípios, proibida a intervenção do Estado, a qualquer título.”

Razões do veto

O fortalecimento dos municípios sempre fez parte dos princípios que nortearam as ações da União. O presente dispositivo se insere nesse contexto, entretanto a sua redação poderá dar dúvida interpretação, culminando, inclusive, em prejuízo aos próprios municípios, como, por exemplo, a vedação para que o Estado possa executar obras nos mesmos em conjunto com a União. Estas as razões que me levaram a vetá-lo, por contrariar o interesse público.

Inciso II do art. 25

“Art. 25.

.....

II - para ferrovias federais, serão destinados no mínimo vinte e cinco por cento à recuperação da malha ferroviária do Nordeste.”

.....

Razões do veto

A Lei nº 8.031, de 1990, instituiu o Programa Nacional de Desestatização, tendo como um dos objetivos “reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público”, a fim de possibilitar o fortalecimento da capacidade do Estado para o desempenho das atribuições típicas de governo.

Dentro desse princípio se insere a transferência para o setor privado, por meio de concessões, das malhas atualmente controladas pela Rede Ferroviária Federal S/A. Por esse motivo, a obrigatoriedade de aplicação de percentuais mínimos de recursos a determinadas regiões, como no caso do setor ferroviário, poderá trazer prejuízos ao processo de privatização, em face da impossibilidade da priorização ordenada e planejada dos recursos disponíveis. Assim, por contrariar o interesse público, decidi vetar esse dispositivo.

§ 2º do art. 28

“Art. 28.

.....

§ 2º A lei orçamentária anual contemplará dotações para o Fundo Nacional de Assistência Social para atender ao disposto no art. 203, V, da Constituição e na Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993.”

Razões do veto

Se existe lei anterior dispendo sobre o assunto, o seu cumprimento independe de constar determinação nesse sentido na LDO. Assim, considerando que uma lei não deve conter artigos redundantes, decidi vetar este dispositivo por ser contrário ao interesse público.

Art. 45

“Art. 45. As estimativas de receitas dos orçamentos fiscal e da seguridade social serão elaboradas por Comissão formada no âmbito do Poder Executivo e composta por representantes dos Ministérios do Planejamento e Orçamento, da Fazenda e da Previdência e Assistência Social.”

Razões do veto

Em função da competência legal dos órgãos relacionados, as estimativas de receitas podem ser elaboradas, como aliás sempre ocorreu, sem a necessidade da formalização de uma comissão nesse sentido, mesmo porque a Junta de Programação Financeira do Ministério da Fazenda, de que trata o Decreto nº 1.099, de 30 de março de 1994, integrada, dentre outros, por representantes dos referidos Ministérios, já vem coordenando esse trabalho. Ademais, entendo que esse é um assunto cuja efetivação deve ficar restrita à análise de sua conveniência pelo Poder Executivo, contrariando o interesse público, motivos pelos quais decidi vetar este artigo.

Art. 47 e seu parágrafo único

“Art. 47. O Poder Executivo deverá elaborar e publicar cronograma anual de cotas trimestrais de desembolso financeiro, por órgão e grupo de despesa, relativo à execução da programação da despesa à conta de recursos do Tesouro”.

Parágrafo único. O cronograma de que trata este artigo, além de sua adequação aos créditos adicionais abertos ao longo do exercício, poderá ser modificado, formalmente, de modo a evitar desajustes entre o ingresso das receitas e a execução das despesas.”

Razões do veto

A exigência da elaboração e da publicação de um cronograma anual de cotas trimestrais de desembolso financeiro, **por grupo de despesa**, traria uma rigidez muito grande à execução da programação aprovada, uma vez que esse cronograma já vem sendo elaborado por órgão/entidade e por grupo de fontes de recursos. Assim, como o § 2º do art. 66 da Constituição não permite o veto parcial de termos ou palavras, decidi vetar os referidos dispositivos por serem contrários ao interesse público, mesmo porque a elaboração desses cronogramas já integra as rotinas das unidades responsáveis do Ministério da Fazenda.

Art. 50

“Art. 50. A União poderá incluir na proposta orçamentária para o exercício de 1997 recursos para atender às despesas de que tratam os §§ 6º e 7º do art. 13 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

Razões do veto

Este artigo figura-se como um dispositivo inócuo, porquanto em nada avança ao que está disposto na Constituição sobre o assunto. Assim, considerando que uma lei não deve conter artigos redundantes, não resta outra alternativa senão a de vetá-lo, por contrariar o interesse público.

Art. 54 e respectivos §§ 1º, 2º e 3º

“Art. 54. A execução dos orçamentos fiscal e da seguridade social será realizada de modo uniforme, visando-se assegurar que, no âmbito de cada orçamento e de cada Poder, nenhum subprograma tenha execução 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”, “Previdência Social a Não Segurados”, “Previdência Social a Inativos e Pensionistas”, “Estoques Reguladores”, “Execução da Política de Preços Agrícolas” e a “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.

§ 3º O relatório de que trata o art. 165, § 3º, da Constituição conterá demonstrativo que permita verificar o cumprimento do disposto neste artigo, acompanhado de justificação dos eventuais desvios ocorridos no período em relação à margem de que trata o **caput**.”

Razões do veto

O disposto neste artigo pressupõe que a lei orçamentária possa ser executada de maneira uniforme no âmbito de cada orçamento e de cada Poder. A experiência, contudo, mostra a inviabilidade de tal suposição, uma vez que o programa de trabalho de qualquer governo exige tratamento diferenciado para cada um de seus órgãos e, dentro destes, dos subprojetos e das subatividades, o que também se verifica na esfera dos demais Poderes. Parte apreciável da despesa pública, pela sua compulsoriedade, sazonalidade e objetivos programáticos, não pode ser subordinada a regras rígidas e preestabelecidas, motivo pelo qual apresento veto a esses dispositivos, por ser 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, 15 de julho de 1996.