

Mensagem nº 828

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 1997-CN, que "Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 1998 e dá outras providências".

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

Incisos IV, V, VIII, XX, XXIII, XXIV, XXVIII do § 3º do art. 3º

“Art. 3º

.....

§ 3º

.....

IV - o percentual de execução física e financeira, até 30 de junho de 1997, das obras cujo custo total estimado ultrapasse três milhões de reais, a ser informado pelos órgãos setoriais, incluídas ou não na proposta orçamentária, paralisadas ou não, indicando a classificação institucional e funcional-programática correspondente, o custo total atualizado, o custo estimado para sua conclusão e a etapa em que se encontra a obra, do ponto de vista de sua licitação ou contratação;

V - o detalhamento dos custos unitários médios, utilizados na elaboração dos orçamentos para os investimentos abrangidos pelo inciso anterior, com justificativa fornecida pelos órgãos setoriais para aqueles que excederem em mais de vinte por cento a média de mercado;

.....

VIII - a consolidação dos gastos nos Grupos de Natureza de Despesa (GND) "investimentos", "inversões financeiras" e "outras despesas de capital" programados nos orçamentos fiscal e da seguridade social, e de investimento, por unidade da Federação;

.....

XX - o impacto em 1996, as estimativas para 1997 e 1998, no âmbito do orçamento fiscal, da securitização das dívidas do setor rural e das dívidas de Estados e Municípios assumidas pela União, com destaque para as operações amparadas pelas Medidas Provisórias nº 1.556 e 1.560;

.....

XXIII - a estimativa do "Resultado do Banco Central" no exercício de 1998, discriminando o impacto das operações realizadas no âmbito do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional - PROER;

XXIV - a compatibilidade das metas presentes na proposta orçamentária com as constantes do Anexo desta Lei e com as previstas no Plano Plurianual para o período 1996 a 1999, correlacionando-as com as categorias de programação orçamentária;

.....

XXVIII - as contrapartidas constantes da proposta orçamentária, por unidade orçamentária e classificação funcional-programática, com base em informações fornecidas pelos órgãos setoriais, inclusive contratante e contratado, valor total, prazo e finalidade .

.....”

Razões do veto

“A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que disciplina a elaboração dos orçamentos públicos, estabelece quais os anexos que acompanham o projeto de lei orçamentária. Com o advento da Constituição Federal de 1988, institui-se a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, com o objetivo primordial de estabelecer as metas e prioridades para a administração pública, a fim de serem contempladas no orçamento anual.

Complementarmente, a Constituição de 1988 estabeleceu, ainda, que a LDO orientará a elaboração da lei orçamentária anual. Como consequência, as leis de diretrizes orçamentárias vêm, progressivamente, exigindo e ampliando a quantidade de demonstrativos que devem acompanhar o projeto de lei orçamentária.

Ocorre que o volume de informações exigidas tem se tornado excessivo relativamente aos prazos de envio da proposta orçamentária ao Congresso Nacional, motivo pelo qual sugiro a aposição de veto aos demonstrativos enumerados. Saliento, por outro lado, que a quantidade de demonstrativos previstos no referido projeto de lei é ainda superior àquela relativa à LDO/97. Acrescento, ainda, que o veto se dá sem prejuízo das informações porventura solicitadas pelo Congresso Nacional, e a serem prestadas nos termos do art. 62 do projeto de lei em questão.

Quanto ao demonstrativo mencionado no inciso XXIII, tem o seu veto justificado pelo órgão competente, sob o argumento de que, “enquanto não se encerrar o processo de liquidação das instituições envolvidas, é impossível estimar o impacto das operações realizadas no âmbito do PROER sobre o resultado do Banco Central, o que depende da realização de ativos e execução de garantias prestadas, entre outras providências”.

Assim, por contrariar o interesse público, proponho veto a estes dispositivos.”

§ 5º do art. 3º

“Art. 3º

.....

§ 5º O Poder Executivo enviará ao Congresso Nacional os projetos de lei orçamentária anual e dos créditos adicionais também em meio eletrônico, com a sua despesa regionalizada e discriminada por elemento.

.....”

Razões do veto

“As propostas de alteração da lei orçamentária anual devem guardar consonância com a estrutura estabelecida para a mencionada lei. Assim, por ser o detalhamento exigido nos projetos de lei de créditos adicionais incompatível com aquele definido no art. 6º para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, e pelo fato de que a discriminação por elemento surge somente por ocasião do empenho da despesa, conforme determina o art. 65 do projeto aprovado e, ainda, por não ser possível o veto parcial de parágrafo, nos termos do art. 66, § 2º, da Constituição, sugiro a aposição de veto a este dispositivo por ser contrário ao interesse público.”

Inciso II do § 7º do art. 6º

“Art. 6º

.....

§ 7º

.....

II - atos administrativos próprios de cada Poder e do Ministério Público da União, para as modalidades de aplicação, conforme os órgãos a que corresponderem os créditos orçamentários, sendo que as alterações referentes a subprojetos ou subatividades incluídos pelo Congresso Nacional somente poderão ser procedidas por iniciativa da comissão mista permanente, prevista no § 1º do art. 166 da Constituição Federal.”

Razões do veto

“Com este inciso, fica estabelecido um tratamento diferenciado no que se refere à programação orçamentária: a alteração da modalidade de aplicação relativa a subprojetos ou subatividades incluídos pelo Congresso Nacional só poderá ser procedida por iniciativa da Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização. Trata-se de uma disposição que conflita com os preceitos do art. 165 da Constituição, que estabelece a iniciativa do Poder Executivo na matéria orçamentária. Por essa razão, sugiro a aposição de veto ao referido dispositivo.”

Art. 12

“Art. 12. Os créditos adicionais com recursos provenientes de superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior respeitarão as vinculações das receitas que deram origem ao referido superávit, estabelecidas na legislação, e as respectivas fontes de recursos, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 37.”

Razões do veto

“Muito embora, operacionalmente, seja possível a identificação do superávit financeiro segundo a fonte de receitas, não se pode ignorar o fato de que se trata de uma receita contábil, originária, portanto, não mais de uma arrecadação corrente, mas do encontro de contas integrantes do Balanço Patrimonial, razão, por que, a sua destinação pode ser

diversa das fontes que a constituíram. Diante do exposto, a manutenção deste dispositivo contraria o interesse público.”

Incisos II do § 2º do art. 18

“Art. 18.

.....

§ 2º

.....

II - no inciso II, as destinações para:

a) as unidades necessárias à instalação de novas Varas Federais e respectivas Procuradorias da República;

b) as sedes regionais de unidades administrativas federais ainda não instaladas;

c) as sedes de juntas de conciliação e julgamento da Justiça do Trabalho, a serem construídas em terrenos doados à União com cláusula de edificação e sob pena de reversão.

.....”

Razões do veto

“No atual estágio de consolidação do Plano Real, é fundamental o rígido controle do déficit público. Nesse sentido, é imprescindível a austeridade dos gastos públicos, postergando o início de construção de imóveis administrativos de qualquer natureza, motivo pelo qual proponho o veto a estes dispositivos por contrariarem o interesse público.”

Art. 19 e respectivo parágrafo único

“Art. 19. As receitas vinculadas e as diretamente arrecadadas por órgãos, fundos, autarquias, inclusive as especiais, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital com direito a voto, respeitadas as disposições previstas em legislação específica, somente poderão ser programadas para investimentos e

inversões financeiras depois de atendidas integralmente às necessidades relativas aos custeios administrativo e operacional, inclusive pessoal e encargos sociais, bem como ao pagamento de amortização, juros e encargos da dívida, e à destinação de contrapartida das operações de crédito, excetuando-se a parcela de vinte por cento dos recursos diretamente arrecadados por órgãos ou entidades voltadas para a pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico, desde que destinadas a investimentos em suas atividades-fim.

Parágrafo único. Os órgãos e entidades a que se refere este artigo encaminharão à Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento e Orçamento, em prazo por ela fixado, o método de cálculo das estimativas de arrecadação de suas receitas diretamente arrecadadas para 1998.”

Razões do veto

“Trata-se de um preceito programático importante para a condução racional do processo alocativo dos recursos orçamentários, sobretudo no que se refere aos recursos de arrecadação própria das entidades descentralizadas. A alteração introduzida no mencionado dispositivo constitui uma excepcionalidade que prejudica a eficácia desse preceito, contrariando o interesse público. Ante a impossibilidade de se vetar apenas a parte acrescida à proposta original, proponho oposição de veto integral ao artigo.”

§ 7º do art. 26

“Art. 26

.....

§ 7º Não será cancelado o empenho referente a convênio, acordo, ajuste ou instrumento congênere celebrado com outra esfera de governo se já houver sido liberado recurso dele decorrente, ou se, ainda que não tenha havido liberação, o conveniente comprovar a existência de comprometimento à conta de recurso a ser transferido.

.....”

Razões do veto

“O princípio fundamental das finanças públicas é o equilíbrio orçamentário de receitas e despesas. Uma vez que a receita é estimada no orçamento, sempre haverá o risco de que o valor realizado termine inferior ao valor que serviu de base para a fixação das

despesas, cabendo a adoção de medidas com vistas ao reequilíbrio orçamentário no caso de ocorrência de frustração das receitas.

Adicionalmente, há que se ressaltar o princípio da anualidade do orçamento, segundo o qual as despesas de determinado exercício deverão ser pagas com as receitas do próprio exercício. Caso haja frustração da receita estimada, e prevaleça a vedação de cancelamento de empenhos, o pagamento de parte das despesas de um exercício teria que se realizar mediante utilização de receitas de exercícios futuros, contrariando o mandamento constitucional que consagra o referido princípio. Por essas razões proponho oposição de veto a este dispositivo, por contrariar o interesse público.”

§ 2º do art. 33

“Art. 33.

.....

§ 2º A licitação e contratação de obras e serviços relativos a rodovias federais será, sempre que possível, efetivada pelo regime de empreitada por preço global.”

Razões do veto

“A contratação de obras e a aquisição de bens e serviços, pelos órgãos integrantes da Administração Pública, conta com disciplinamento legal próprio, regulando os princípios e critérios aplicáveis nos processos licitatórios.

Não se justifica, por esse motivo, a recomendação da observância do regime de empreitada por preço global, quando da licitação e contratação de obras e serviços relativos a rodovias federais, devendo ser verificadas, entretanto, a legislação pertinente às licitações e a condição julgada pelo contratante como mais conveniente ao interesse público.

Dessa forma, impõe-se propor a oposição de veto, por se tratar de dispositivo que contraria o interesse público.”

Parágrafo único do art. 37

“Art. 37.

Parágrafo único. Ressalvadas as vinculações constitucionais e de leis complementares, fica o Poder Executivo autorizado a utilizar recursos provenientes do superávit financeiro da União, apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, com a finalidade de assegurar a execução das ações e serviços de que trata este artigo.”

Razões do veto

“A utilização do superávit financeiro afeta a meta fiscal que será estabelecida no Orçamento Geral da União para o exercício financeiro de 1998, com evidentes reflexos sobre o programa de estabilidade econômica, contrariando o interesse público. Por esse motivo proponho aposição de veto a este dispositivo.”

Parágrafo único do art. 39

“Art. 39.

Parágrafo único. As ações voltadas para a criança e o adolescente, no âmbito do Ministério da Justiça, deverão estar previstas na unidade orçamentária do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente - FNCA - 30.908.”

Razões do veto

“Trata-se de um dispositivo excessivamente operacional, e de competência privativa do Poder Executivo, por tratar-se da organização da Proposta Orçamentária, contrariando o disposto no art. 165, inciso III da Constituição, razão essa que justifica a aposição de veto ao mesmo.”

Inciso X do art. 44

“Art. 44.

X - ações e serviços de saúde, em montante necessário ao atendimento do disposto no art. 37.

.....”

Razões do veto

“A eleição de prioridades dos gastos públicos não pode ser dissociada das disponibilidades de recursos existentes. Assim, a eventual insuficiência de recursos para o atendimento simultâneo de ações de governo deve ser resolvida com a conseqüente anulação de outros programas de trabalho, que, mesmo revestidos de mérito, podem ser postergados para a execução de ações mais prioritárias. O presente inciso, diferentemente do exposto, retira o comprometimento com o equilíbrio das contas públicas, ao admitir que o estabelecido no art. 37 venha a ser atendido por intermédio da emissão de títulos da dívida pública mobiliária, procurando se resolver o problema crônico da Saúde, aumentando-se a já persistente pressão sobre o endividamento público federal.

Entendo ainda que deve ser buscado outro tipo de solução para resolver o financiamento do gasto de Saúde e atender ao preceito esboçado no *caput* do art. 37. Por essas razões, proponho veto ao dispositivo em questão, por contrariar o interesse público.”

§ 3º do art. 54

“Art. 54.

.....

§ 3º Os bancos de desenvolvimento federais e seus agentes financeiros adotarão políticas de fomento destinadas a privilegiar os segmentos das micro, pequenas e médias empresas, de forma que, no mínimo, sessenta e cinco por cento do total de seus recursos sejam a eles concedidos, desde que haja demanda habilitada.”

.....”

Razões do veto

“A regra determina que no mínimo sessenta e cinco por cento do total dos recursos dos bancos de desenvolvimento federais e seus agentes financeiros sejam concedidos às micros, pequenas e médias empresas. A rigidez introduzida pela fixação de percentuais compulsórios de aplicação de recursos tende a compelir as instituições financeiras a conceder créditos questionáveis do ponto de vista de seus méritos e condições, prejudicando uma melhor alocação dos recursos e a competitividade da economia. Considerando, ainda, que a dinâmica de crescimento das micros, pequenas e médias empresas está relacionada à das grandes empresas, a vinculação proposta poderá vir a ser contraproducente à finalidade

de atender ao próprio interesse das micros, pequenas e médias empresas. Por essas razões e por ser contrário ao interesse público, proponho oposição de veto a este parágrafo.”

§ 5º do art. 54

“Art. 54

.....

§ 5º É vedada a utilização de recursos das agências financeiras oficiais de fomento para concessão de empréstimos ou financiamentos a empresas com a finalidade de integrar o processo de privatização.”

Razões do veto

“A regra dá margem a interpretações discrepantes, podendo, inclusive, dar ensejo a questionamentos judiciais contra o processo de desestatização, constituindo, assim, fonte de insegurança jurídica. Por ser contrário ao interesse público, sugiro a oposição de veto ao mencionado dispositivo.”

§ 2º do art. 58

“Art. 58.

.....

§ 2º Os cronogramas relativos aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público da União, detalhados na forma deste artigo, serão elaborados e publicados pelos respectivos órgãos, devendo os recursos financeiros correspondentes ser liberados no prazo previsto no art. 168 da Constituição Federal.”

Razões do veto

“A manutenção do equilíbrio das contas públicas, embora deva estar expressa na Lei Orçamentária anual, é atividade que se viabiliza no âmbito do Poder Executivo, visto que somente pode ser alcançada caso sejam adotadas medidas impostas pela conjuntura, durante a execução das ações de governo.

Compete ao Poder Executivo receber as receitas arrecadadas e entregá-las aos executores do orçamento, zelando para que não ocorram insuficiências de caixa e também

para assegurar às unidades orçamentárias, em tempo hábil, os recursos necessários e suficientes à melhor execução dos respectivos programas de trabalho. A adoção do mecanismo proposto desconsidera os objetivos citados, visto que, caso os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União venham a elaborar seus próprios cronogramas de desembolso, nenhuma consideração poderão fazer quanto ao fluxo de caixa do Tesouro Nacional e à sua capacidade de pagamento, e quanto à melhor forma de garantir recursos para as unidades orçamentárias do conjunto do orçamento.

Por outro lado, a Constituição já garante aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público da União, a entrega dos recursos correspondentes às suas dotações, créditos suplementares e especiais, até o dia 20. A exigência de que essa entrega se faça também segundo cronogramas por eles elaborados não reflete o entendimento constitucional quanto à autonomia orçamentária dos Poderes. A Carta Magna, ao não mencionar o cronograma, remeteu esse instrumento para utilização pelo Poder Executivo na programação financeira da lei orçamentária, prerrogativa essa que não lhe poderá ser retirada, sob pena de enormes prejuízos na condução da execução orçamentária da União.

Diante do exposto, por contrariar o interesse público, proponho veto a este dispositivo.”

Inciso XVI do § 4º do art. 63

“Art. 63.

.....

§ 4º

.....

XVI - os subprojetos e subatividades das áreas de pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico;

.....”

Razões do veto

“A excepcionalidade no tocante ao *caput* do art. 63 não objetiva caracterizar prioridade, mas, basicamente, aquele tipo de despesa inadiável e que, em relação à qual, a postergação trará conseqüências imediatas indesejáveis. Essa não é a situação dos

subprojetos e subatividades em questão, daí a razão da proposição de veto por contrariar o interesse público.”

§ 7º do art. 67

“Art. 67.

.....

§ 7º Será justificado no relatório, com base em informações fornecidas pelos órgãos setoriais à Secretaria do Tesouro Nacional, quando ocorrer, de projetos mencionados no inciso VIII, do § 1º, terem tido sua execução acumulada inferior ou superior a cinquenta por cento da execução média verificada no conjunto dos mesmos projetos de cada órgão.

.....”

Razões do veto

“O disposto neste parágrafo pressupõe que a lei orçamentária, ainda que, parcialmente, possa ser executada de maneira uniforme, mesmo que apenas no âmbito de cada órgão. 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, para os projetos, atividades, subprojetos e subatividades. Parte apreciável da despesa pública, pela sua compulsoriedade, sazonalidade e objetivos programáticos, não pode ser subordinada a regras de execução rígidas e preestabelecidas.

Além disso, como conhecido pelo enunciado do parágrafo, somente os órgãos setoriais serão capazes de oferecer justificativas à execução acumulada dos projetos mencionados no inciso VIII, do § 1º, deste artigo, quando inferior ou superior a cinquenta por cento da execução média verificada no conjunto dos mesmos projetos de cada órgão. Há que se suprir, assim, esses órgãos, em interface com a Secretaria do Tesouro Nacional - STN, de uma estrutura de acompanhamento e análise bastante extensa para a satisfação dessas justificativas.

A STN não dispõe, no momento, e nem é possível dotá-la a curto prazo, de tal estrutura e sistema, mormente tendo-se em consideração a sua extrema complexidade, a periodicidade demandada e o caráter de urgência de vinte e quatro horas após a publicação do relatório.

Por essas razões, sugiro aposição de veto a este dispositivo por ser contrário ao interesse público.”

§ 8º do art. 67

“Art. 67

.....

§ 8º O relatório da execução orçamentária correspondente ao segundo bimestre conterà demonstrativo do superávit financeiro apurado em balanço do exercício anterior, discriminado por órgão e entidade da administração direta e indireta e por fonte de recurso, conforme informações fornecidas pelos órgãos setoriais, se necessário.

.....”

Razões do veto

“A sistemática adotada na execução orçamentária e financeira da Administração direta não permite apurar o superávit financeiro por órgão dessa mesma administração, conforme pressupõe a redação do parágrafo em questão. A consolidação da execução desses órgãos é que possibilita o levantamento do Balanço Geral da União, a partir do qual é factível o cálculo do superávit financeiro do Tesouro Nacional.

Ademais, não existe vinculação de fontes de receitas a cada um dos diversos órgãos que compõem a Administração direta, motivo esse que leva a que determinada fonte de recurso constitua origem aplicada por diversos Ministérios, tornando impossível a realização do cálculo proposto.

Dessa forma, por absoluta inviabilidade técnica de se cumprir, na sua totalidade, o disposto neste parágrafo, e ainda pela impossibilidade de veto parcial, não resta outra alternativa senão a de aposição de veto a este dispositivo por ser contrário ao interesse público.”

§ 9º do art. 67

“Art. 67

§ 9º O Poder Executivo encaminhará quinzenalmente ao Congresso Nacional, por meio eletrônico, informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira dos convênios nos quais a União seja parte.”

Razões do veto

“Celebram-se, anualmente, cerca de, pelo menos, vinte mil convênios, a uma média de três por Município, Estado ou Distrito Federal. Não existe no momento, e nem é possível ter a curto prazo um sistema, mormente tendo em consideração o número de convênios, a sua extrema complexidade e a periodicidade demandada (atualização de quinze em quinze dias). O Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI produz relatórios mensais, e produzir relatórios quinzenais dentro de uma base de dados mensal é produzir informações com reduzido nível de consistência e, em consequência, de confiabilidade. A informação é atualmente disponibilizada pela STN em relatório mensal, além de haver a possibilidade de consulta em tempo real caso a caso, o que não trará qualquer prejuízo aos interessados. Pelas razões expostas proponho aposição de veto a este dispositivo por contrariar o 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, de julho de 1997.