

Mensagem nº 879

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 8, de 1998-CN, que "Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 1999 e dá outras providências".

Ouvidos, os Ministérios do Planejamento e Orçamento, da Fazenda e da Administração Federal e Reforma do Estado decidiram pelo veto aos seguintes dispositivos:

Incisos XIX, XXII e XXIX do § 3º do art. 3º

“Art. 3º

§ 3º

XIX - o impacto em 1996 e 1997 e as estimativas para 1998 e 1999, no âmbito do orçamento fiscal, da securitização das dívidas do setor rural e das dívidas de estados e municípios assumidas pela União;

XXII - o resultado do Banco Central realizado no exercício de 1997, bem como do estimado para 1998 e 1999, discriminando o impacto das operações realizadas no âmbito do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional - PROER;

XXIX - cópia dos contratos de gestão previstos no art. 31 e dos respectivos planos de trabalho de cada entidade para o atingimento de suas metas no exercício de 1999, assim como dos relatórios de que trata o art. 8º, § 1º, da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.”

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/98. Acrescento, ainda, que o veto se dá sem prejuízo das informações porventura solicitadas pelo Congresso Nacional, e a serem prestadas nos termos do art. 71 do projeto de lei em questão.

Quanto ao demonstrativo mencionado no inciso XXII, 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.

Já a redação proposta pelo Congresso Nacional para o art. 3º, a partir da inclusão do inciso XXIX, exige que o Poder Executivo disponibilize, até 15 dias após o encaminhamento do projeto de lei orçamentária, os contratos de gestão, contendo os “planos de trabalho”, das entidades contratadas, e os respectivos relatórios referentes ao seu acompanhamento. Tal dispositivo, não obstante a remissão aos contratos de gestão previstos no art. 31 cujo veto ora se propõe, é desnecessário uma vez que os próprios contratos de gestão já estabelecem a obrigatoriedade de que sejam tornados públicos, pela mídia e em meios eletrônicos, seu texto e o de seus relatórios de avaliação.

Assim, por contrariar o interesse público, propõe-se veto a estes dispositivos.”

Art. 11

“Art. 11. As receitas provenientes de remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional serão discriminadas conforme sejam originadas de:

I - emissão de títulos da dívida pública mobiliária federal;

II – contribuições sociais.”

Razões do veto

“A arrecadação da União - isto é, todo ingresso de caráter ordinário ou extraordinário, de natureza orçamentária ou extra-orçamentária, geral ou vinculado, que haja sido decorrente, produzido ou realizado, direta ou indiretamente, pelos órgãos competentes - é recolhida, em sua íntegra, à conta do Tesouro no Banco do Brasil S.A (BB). A posição líquida dos recursos do Tesouro Nacional depositados no Banco do Brasil é, então depositada no Banco Central do Brasil (BACEN) à ordem do Tesouro Nacional.

Dessa maneira, o volume de recursos da conta única do Tesouro Nacional, mantida no Banco Central, representa a disponibilidade financeira consolidada de milhares de unidades integrantes da estrutura da Administração Pública Federal, direta e indireta. Tal disponibilidade provém, cabe esclarecer, das mais diversas formas de receitas, o que impossibilita a implementação de registro específico por parcela do saldo da conta única do Tesouro Nacional (posição líquida).

Impor ao Poder Executivo Federal, portanto, a obrigação de implementar a classificação pretendida, naqueles moldes, redundará em oneroso - e de todo indesejável - gravame para os cofres públicos, haja vista ser praticamente inviável cumprir o disposto no artigo em exame. Assim há que se reconhecer, considerando o potencial ônus que se abateria sobre o Erário, a contrariedade ao interesse público com que está eivado o artigo 11 do Projeto.”

§§ 7º e 11 do art. 27.

“Art. 27.....
.....

§ 7º Desde que não haja impedimento de ordem técnica ou legal, não será cancelado o empenho referente a convênio, acordo, ajuste ou instrumento congêneres celebrados 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.
.....

§ 11. Os órgãos responsáveis pelas transferências de que trata este artigo deverão publicar no Diário Oficial da União, quando da assinatura do instrumento e de cada uma das liberações de recursos financeiros, extrato contendo, no mínimo, conveniente, objeto, valor liberado e classificação funcional programática e econômica do respectivo crédito.
.....”

Razões do veto

“No que se refere ao § 7º, cabe esclarecer que o princípio fundamental das finanças públicas é o equilíbrio orçamentário entre 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 deveria realizar-se mediante utilização de receitas de exercícios futuros, contrariando o mandamento constitucional que consagra o referido princípio.

Quanto ao § 11, a publicação do extrato do instrumento convenial já é feita por exigência das normas vigentes. Já a publicação das informações solicitadas a cada liberação dos recursos financeiros, além de poder retardar a execução do convênio, acordo, ajuste ou similares, acarretará ônus desnecessário e considerável, tendo em vista a quantidade de liberações que, em geral, são efetuadas à conta desses instrumentos legais.

Por essas razões, propõe-se veto a esses dispositivos, por contrariarem o interesse público.”

Art. 31.

“Art. 31. As transferências para entidades privadas sem fins lucrativos que firmarem contrato de gestão com a administração pública federal poderão ser agrupadas em dotações orçamentárias de uma única categoria de programação, conforme definida no art. 6º, § 1º, desta Lei, classificada no grupo de despesa “outras despesas correntes”, incluindo-se as principais metas constantes do contrato de gestão desde que a execução orçamentária seja feita no SIAFI, no detalhamento equivalente ao da administração pública federal indireta.”

Razões do veto

“Segundo a redação dada ao art. 31, as Organizações Sociais, entidades privadas sem fins lucrativos cujos contratos de gestão compreendem apenas despesas classificadas como “outras despesas correntes”, estariam obrigadas a utilizar o SIAFI.

A disposição de que entidades privadas sem fins lucrativos executem orçamento (público) no SIAFI contém um erro técnico e, ao mesmo tempo, prejudica a implementação das Organizações Sociais.

O erro técnico é que as entidades privadas não podem ser unidades orçamentárias. Não podem, portanto, executar orçamento público. Apenas entidades estatais podem executar orçamento público, que, no âmbito do SIAFI, enquanto unidades orçamentárias, implica não apenas no processamento eletrônico dos dispêndios, mas no controle de unidades gestoras da administração federal (UGs e UGR).

No que se refere à restrição ao modelo das Organizações Sociais, sua submissão ao SIAFI, ainda que possível, do ponto de vista legal, não se coaduna com os mecanismos de controle que o modelo propõe. Segundo a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, as OS estão sujeitas a quatro espécies de controle: a) controle finalístico por parte do poder público contratante, que é exercido mediante o acompanhamento e avaliação do contrato de gestão (que estabelece objetivos, metas e seus indicadores); b) prestação de contas da utilização de

recursos públicos para a consecução das finalidades pactuadas, de forma análoga ao que se aplica aos convênios; c) controle de meios e processos por parte de seu próprio Conselho de Administração, que contém em entre 20% e 40% de representantes do Poder Público; e d) controle social, de meios e fins, exercido por representantes da sociedade civil e dos associados no Conselho de Administração. Enquanto modelo de parceria estado-sociedade, o modelo OS se baseia numa lógica de controle mais eficaz e abrangente que o simples controle processual, sem descuidar de atender a legislação que regula a prestação de contas relativas a aplicação de recursos públicos.

O SIAFI, enquanto um sistema de processamento eletrônico, até poderia ser utilizado por entidades privadas, mediante adesão. Mas o objetivo do texto do substitutivo não é prover as entidades privadas de sistemas informatizados, senão amarrá-las ao controle processual típico da administração pública.

As parcerias estado-sociedade não podem ser caracterizadas por uma intervenção do Estado na gestão das organizações privadas (vedada no art. 5º, inciso XVII da Constituição) apenas com o propósito de se garantir um controle mais eficaz de meios e processo (como pagamentos), mas devem ser caracterizadas pela introdução de mecanismos mais eficazes de controle finalístico tais como o estabelecimento de uma relação eficiente de meios e resultados e o efetivo controle de resultados, o que pode ser obtido via contrato de gestão. Neste sentido, cabe assegurar ao cidadão, ao legislador e às autoridades públicas a transparência do contrato de gestão e mecanismos eficazes de prestação de contas e responsabilização, a exemplo da legislação das Organizações Sociais.

Por outro lado, a exigência de que a programação seja aberta por grupo de despesa se enquadra na mesma lógica do controle processual. Nesse sentido, o contrato de gestão das OS permite (e, no caso de outras entidades, deve permitir) uma demonstração mais eficaz e transparente da aplicação dos recursos públicos.”

Inciso III do § 1º do art. 33

“Art. 33.....

§ 1º

III - emissão de títulos públicos federais, destinados ao pagamento à equalização de taxa de juros de empréstimos e financiamentos aos programas de custeio e investimentos agropecuários para mini e pequenos produtores e à formação de estoques reguladores e estratégicos, determinados pelo Conselho Monetário Nacional;

Razões do veto

“A equalização de taxas de juros de empréstimos e financiamentos aos programas de custeio e investimentos agropecuários para mini e pequenos produtores caracteriza-se como subsídio que deve ser atendido com recursos fiscais e não mediante receita proveniente da

emissão de títulos públicos, a fim de não afetar o desempenho das contas públicas e não agravar ainda mais a situação do déficit público. Portanto, considerando os reflexos negativos sobre as despesas da União com tal endividamento e respectivos encargos, o disposto no inciso III contraria o interesse público, sendo o motivo pelo qual se propõe veto ao mesmo.”

§ 2º do art. 35

“Art. 35.....
.....

§ 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 o veto, por se tratar de dispositivo que contraria o interesse público.”

Incisos II, VI e VII do art. 39

“Art. 39.....
.....

II - das receitas de quaisquer órgãos, fundos e entidades, classificadas como de "Serviços de Saúde";
.....

VI - das receitas de contribuições de servidores públicos e militares das Forças Armadas para custeio de programas ou de fundos de assistência médica, odontológica e hospitalar;

VII - das operações de crédito, transferências e doações destinadas aos órgãos, fundo e entidades que devam integrar, exclusivamente, este orçamento.
.....”

Razões do veto

“A Constituição Federal de 1998 define, no seu art. 194, as ações que integram a seguridade social. Estabelece, por outro lado, no art. 195, como será efetuado o financiamento dessas ações, onde se incluem, além das contribuições sociais enumeradas, os demais recursos “provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, sem, no entanto, especificar quais são as origens desses recursos, e sem determinar que os mesmos tenham que ser classificados como receitas do Orçamento da Seguridade Social. Dessa forma, por entender que se extrapolaram as exigências preconizadas na Constituição Federal, propõe-se o veto aos referidos incisos.”

Parágrafo único do art. 40

“Art. 40.....

Parágrafo único. Caso haja aumento na previsão das receitas correntes constantes da proposta orçamentária para 1999, em relação ao exercício anterior, os recursos a serem aplicados em ações e serviços de saúde de que trata o *caput* deste artigo serão acrescidos do mesmo percentual da variação das referidas receitas.”

Razões do veto

“O dispositivo estabelece vinculação direta entre eventual excesso de arrecadação tributária em relação ao valor estimado na lei orçamentária de 1999, com a obrigação de aplicação, em idêntico percentual, nas ações e serviços de saúde, contrariando o disposto no art. 167, inciso IV, da Constituição Federal, que veda a vinculação de impostos a órgão, fundo ou despesa, exceto nos casos ressalvados.

Por outro lado, o referido dispositivo também não leva em consideração que grande parte das receitas correntes, constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, são pertencentes à entidades da administração indireta ou têm destinação específica prevista na legislação vigente. Dessa forma, se o acréscimo vier a ocorrer nessas receitas, não haverá como cumprir a determinação inserida no presente dispositivo. Razões essas que justificam a oposição de veto ao aludido dispositivo.”

§ 4º do art. 44

“Art. 44.....

§ 4º O orçamento de investimento, previsto no art. 165, § 5º, inciso II, da Constituição Federal, detalhará, individualmente, por empresa, categoria de programação e grupo da despesa as aplicações programadas em despesas de capital, inclusive, as resultantes da aplicação do conceito estabelecido pela Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, para as participações acionárias em outras empresas.

.....”

Razões do veto

“As “despesas de capital” das empresas estatais federais englobam os investimentos no ativo imobilizado, as amortizações de operações de crédito de longo prazo, as inversões financeiras relativas à participação no capital de outras sociedades e outros dispêndios de capital. Assim, o orçamento de investimentos das estatais, ao detalhar “as aplicações programadas em despesa de capital, inclusive, as resultantes da aplicação do conceito estabelecido pela Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, para as participações acionárias em outras empresas”, extrapolaria as disposições do art. 165, § 5º, inciso II, da Constituição Federal, que determina, apenas, a elaboração do orçamento de “investimentos” das empresas estatais e não do orçamento das “despesas de capital”. Por esse motivo propõe-se o veto a esse dispositivo, por inconstitucionalidade.”

Inciso V do art. 48

“Art. 48.....
.....

V - os empréstimos e financiamentos destinados ao custeio e investimento agropecuário para mini e pequenos produtores rurais e suas cooperativas e associações e à formação de estoques reguladores e estratégicos, obedecidos os limites e condições estabelecidos em lei e pelo Conselho Monetário Nacional;
.....”

Razões do veto

“Os §§ 1º e 3º do art. 33 definem, respectivamente, que as despesas de que trata o inciso em apreço serão financiadas com recursos constantes das Operações Oficiais de Crédito, não provenientes da emissão de títulos públicos, ou com outras fontes de recursos atualmente não integrantes das referidas Operações. A emissão de títulos públicos para atender às despesas previstas no inciso V aumenta o estoque da dívida pública federal com impacto negativo no controle do ajuste fiscal. Por essa razão, que contraria o interesse público, propõe-se o veto ao referido inciso.”

§ 2º do art. 59

“Art. 59.....
.....

§ 2º Os projetos de iniciativa do Poder Legislativo poderão ser aprovados sem a estimativa de renúncia de receita referida no *caput*, caso o Poder Executivo não a encaminhe em tempo hábil, quando solicitado.
.....”

Razões do veto

“Tal dispositivo abre a possibilidade de que lei que conceda ou amplie incentivo, isenção ou benefício, de natureza tributária ou financeira, possa ser aprovada sem estabelecer o impacto financeiro no exercício, o que poderá trazer enormes dificuldades no atingimento das metas de ajuste fiscal. Por essa razão, propõe-se veto ao mesmo, por contrariar o interesse público.”

Art. 69

“Art. 69. Os créditos adicionais solicitados pelos órgãos abrangidos pelo disposto no *caput* do art. 5º serão abertos no prazo máximo de:

I - trinta dias, quando depender apenas de decreto do Poder Executivo, a contar do encaminhamento do pedido, indicadas as fontes de cancelamento;

II - cinco dias, quando depender de prévia lei autorizativa, a contar da data da publicação desta.

§ 1º As solicitações compreendidas no inciso II serão encaminhadas ao Congresso Nacional no prazo de até trinta dias, a contar da data do encaminhamento do pedido.

§ 2º O órgão competente justificará para o solicitante, em caso de indeferimento da solicitação, as razões para tal.”

Razões do veto

“A redação dada ao inciso I e ao § 1º deixa dúvidas quanto a quem caberia indicar as fontes de cancelamento, o que poderia inviabilizar as providências preconizadas dentro do prazo estabelecido, caso essa indicação recaísse sobre o Poder Executivo.

Por outro lado, o inciso II está em flagrante conflito com o § 6º do art. 12 do projeto de lei em análise, que determina que “Os créditos adicionais autorizados em lei específica pelo Congresso Nacional serão considerados automaticamente abertos com a sanção e publicação da respectiva lei”.

Quanto ao § 2º, a determinação nele contida, já faz parte da rotina de análise dos créditos adicionais, não necessitando constar em lei.

Por essas razões, propõe-se o veto integral deste artigo.”

Inciso VIII do art. 70

“Art. 70.

VIII - Sistema Banco Central de Informações - SISBACEN.”

Razões do veto

“No que concerne a este dispositivo, o Banco Central do Brasil informou que o orçamento organizacional daquela instituição, aprovado no âmbito da lei orçamentária anual, bem como a sua execução, são incluídos no Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI e, portanto, disponíveis para consultas da Comissão Mista a que se refere o art. 166, § 1º, da Constituição Federal. Por outro lado, a determinação de acesso irrestrito do SISBACEN poderá ensejar a demanda por dados que fogem à matéria orçamentária, tais como saldos registrados em reservas bancárias, empréstimos concedidos ao sistema financeiro nacional e aplicações de reservas internacionais, além de relatórios da fiscalização bancária e assuntos administrativos do Banco Central, quando a maior parte dessas informações é protegida pelo sigilo bancário. Por essas razões propõe-se o veto a esse dispositivo, por ser contrário ao interesse público.”

Art. 75

“Art. 75. Até 31 de maio de 1999, serão indicados pelos órgãos e entidades, em nível de subprojeto e subatividade, fonte de recursos, grupo de despesa e modalidade de aplicação, os saldos de créditos especiais e extraordinários autorizados nos últimos quatro meses do exercício financeiro de 1998 que deverão ser reabertos, na forma do disposto no art. 167, § 2º, da Constituição Federal.”

Razões do veto

“O dispositivo torna obrigatória a incorporação, ao orçamento do exercício financeiro de 1999, dos saldos de créditos especiais e extraordinários que eventualmente venham a ser autorizados nos últimos quatro meses do corrente ano.

Nota-se que o artigo 167, § 2º, da Carta Magna admite, de fato, incorporação dos saldos de créditos especiais e extraordinários autorizados no exercício financeiro anterior ao orçamento de determinado exercício. Todavia, o fato tão-somente como uma possibilidade; jamais, contudo, na forma de imposição de reabertura é uma faculdade constitucional concedida ao Poder Executivo que poderá, ou não, utilizar-se dela de acordo com a sua conveniência administrativa.

Diante do exposto, o artigo 75 do PL nº 8/98 mostra-se contrário ao interesse público, além de mostrar-se incompatível com o comando constitucional.”

Art. 78

“Art. 78. Fica a Advocacia-Geral da União autorizada, observada a Lei Complementar nº 73, de 1993, a contratar serviços advocatícios para promover a execução judicial de créditos da União, de suas autarquias e fundações, exclusivamente com cláusula *ad exitum*.”

Razões do veto

“A norma contida no art. 78, além de caráter meramente autorizativo, pode criar insegurança jurídica na organização dos serviços de advocacia da União.

Recomenda-se, assim, seu veto 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, 27 de julho de 1998.