

MENSAGEM Nº 661, DE 25 DE JULHO DE 2002.

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição Federal, decidi vetar parcialmente o Projeto de Lei nº 9, de 2002 - CN, que "Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2003 e dá outras providências".

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

Art. 12

"Art. 12. A reserva de contingência será constituída, exclusivamente, com recursos do orçamento fiscal, equivalendo a, no mínimo, 3% (três por cento) da receita corrente líquida na proposta orçamentária e a 0,5% (meio por cento) na lei, podendo este 0,5% (meio por cento) não ser considerado como despesa primária para efeito de apuração do resultado fiscal.

Parágrafo único. Não será considerada, para os efeitos do **caput**, a reserva à conta de receitas vinculadas e diretamente arrecadadas dos fundos e das entidades da administração indireta."

Razões do voto

"Considera-se como Reserva de Contingência a dotação não especificamente destinada a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica, a ser utilizada como fonte de recurso para a abertura de créditos adicionais no atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, nos quais se inclui a insuficiência de dotações no decorrer do exercício financeiro. Como se vê, a função da Reserva de Contingência está diretamente atrelada a imprevisão. Assim, admitir, já na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária, que haja uma imprevisão da ordem de 3% (três por cento) da receita corrente líquida, ou seja, de aproximadamente R\$ 6,0 bilhões significa o reconhecimento de uma imprecisão na alocação dos recursos equivalente a cerca de 90% (noventa por cento) daqueles de livre aplicação que estão financiando os investimentos constantes da Lei Orçamentária de 2002.

Além disso, a reduzida margem hoje existente para o atendimento de despesas discricionárias, especialmente investimentos, em face da escassez de recursos e da necessidade do cumprimento das metas fiscais estabelecidas, inviabiliza o atendimento da proposta aprovada pelo Congresso Nacional.

Dante do exposto, verifica-se que tal dispositivo contraria o interesse público, motivo pelo qual propõe-se oposição de voto."

Incisos III e IV do § 2º do art. 16

"Art. 16.

§ 2º

III - destinadas à manutenção de novas varas federais e juizados especiais federais; e

IV - 5% (cinco por cento) do total das dotações relativas à realização do processo eleitoral de 2002.

Razões do voto

"A Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001, que instituiu os Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal, e o Projeto de Lei nº 5.756, de 2001, ao tratarem da criação de novas varas federais, admitiram que a sua implantação se desse de acordo com a disponibilidade orçamentária. No entanto, o inciso III, em apreço, deixa margem à interpretação de que seria obrigatória a destinação, em 2003, de recursos para a manutenção da totalidade das novas varas federais e dos juizados especiais federais, criados ou a serem criados.

Já a destinação à Justiça Eleitoral, em 2003, de 5% (cinco por cento) das dotações relativas à realização do processo eleitoral de 2002, conforme previsto no inciso IV, não se justifica, em virtude de que nos anos em que não são realizadas eleições, os recursos já alocados em atividades rotineiras do Órgão contemplam aqueles necessários ao recadastramento de eleitores e à emissão de títulos eleitorais.

Dados os motivos expostos, propõe-se veto a esses dispositivos, por serem contrários ao interesse público."

Parágrafo único do art. 30 e parágrafo único do art. 32

"Art. 30.

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se às contribuições correntes não autorizadas em legislação específica."

"Art. 32.....

Parágrafo único. A alocação de recursos para entidades privadas, a título de "contribuições", nos termos do art. 12, §§ 2º e 6º, da Lei nº 4.320, de 1964, fica condicionada à autorização específica de que trata o **caput** deste artigo."

Razões do voto

"A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, em seu art. 12, § 2º, ao tratar das transferências correntes, definidas como "as dotações para as despesas às quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços", considera como tais as contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito

público ou privado. A necessidade de lei específica é mencionada, apenas, em seu art. 19, quando trata da ajuda financeira a empresas de fins lucrativos, que só poderia ocorrer mediante subvenções e com expressa autorização em lei especial.

O mesmo art. 12, em seu § 6º, ao se ocupar das transferências de capital, que também devem realizar-se independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, entende as contribuições como as transferências que exigiriam para a sua concessão a existência de uma lei especial anterior autorizativa. Assim, a Lei nº 4.320, de 1964, não exige autorização específica para a destinação, no orçamento, de contribuições correntes, exigência essa que existe somente para as contribuições de capital.

Já a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) determina, em seu art. 26, que a destinação de recursos para cobrir déficits de pessoas jurídicas, dentre outras exigências, deverá ser autorizada por lei específica. Trata-se, portanto, da cobertura de déficits, o que é bem diferente de uma contribuição para, por exemplo, colaborar na manutenção de uma associação de caráter técnico-científico, cujo trabalho é de interesse da administração pública para o cumprimento das suas funções legalmente estabelecidas.

Assim, por meio dos dois parágrafos em apreço, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO retira da esfera de decisão da Lei Orçamentária e remete para uma legislação específica a definição quanto às contribuições correntes, procedimento esse que nenhuma das duas Leis (Lei nº 4.320, de 1964, e LRF) ousou adotar.

Além dessa extração, a medida afetará um universo de instituições muito diversificado, com características e funções diferentes entre si, o que torna inadequado o tratamento geral proposto. O correto seria, com base em um instrumento semelhante ao instituído pelo item XXIII da Relação das Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária de 2003, prevista no § 3º do art. 10 do Projeto de Lei ora analisado, promover-se o conhecimento individualizado de cada instituição beneficiada por "contribuições", a fim de que, de posse dessas informações, sejam estabelecidos os critérios de tratamento orçamentário de acordo com as peculiaridades de cada grupo, se assistencial, filantrópico, técnico-científico, ou outro.

Dessa forma, por enfraquecer a Lei Orçamentária, ao retirar do seu âmbito decisório uma matéria que deve ser da sua alçada, e por introduzir insegurança quanto ao destino de diversas instituições públicas e privadas, ao normatizar de uma forma global um universo diferenciado, propõe-se a oposição de voto aos mencionados parágrafos, em virtude de contrariarem o interesse público."

§ 5º do art. 56

"Art. 56.

.....
§ 5º As despesas relativas ao pagamento dos benefícios assistenciais a que se refere o art. 40, **caput** e § 1º, da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro

de 1993, mantidas as suas fontes de financiamento, serão efetuadas à conta do Fundo Nacional de Assistência Social."

Razões do voto

"A Renda Mensal Vitalícia, por idade ou invalidez, foi instituída ao amparo da Lei nº 6.179, de 11 de dezembro de 1974, com vistas ao atendimento das pessoas que, além de se enquadrarem nos demais requisitos exigidos, tinham de alguma forma se filiado ao regime de previdência e contribuído por determinado período para esse regime.

Com o advento da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS), passou-se a garantir benefícios de prestação continuada às pessoas idosas ou portadoras de deficiência, na forma de assistência social, independente de qualquer contribuição anterior ao regime previdenciário, benefícios esses concedidos à conta do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS. Sendo assim, aqueles benefícios se diferenciam dos efetuados à conta deste Fundo, na medida em que não se exige qualquer contribuição.

No entanto, não obstante os novos benefícios criados pela LOAS serem concedidos com caráter assistencial, no âmbito do FNAS, o atendimento à população beneficiária pela Renda Mensal Vitalícia não sofreu solução de continuidade, permanecendo seu pagamento como benefício previdenciário, e por essa razão pago à conta do Fundo do Regime Geral de Previdência Social.

Por esse motivo, entende-se ser necessária a oposição de voto a esse dispositivo por contrariar o interesse público."

§§ 12, 13 e 14 do art. 61

"Art. 61.

.....
§ 12. Os créditos suplementares previamente autorizados na lei orçamentária, com indicação de recursos compensatórios, vedado o cancelamento das despesas obrigatórias relacionadas no Anexo previsto no art. 100 desta Lei, no âmbito dos Órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União, poderão ser abertos por ato dos respectivos dirigentes máximos de cada Órgão, e publicados no Diário Oficial da União, com as justificativas e o indicativo dos efeitos dos cancelamentos de dotações, observados os demais procedimentos adotados pelo Órgão Central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal.

§ 13. A vedação do cancelamento a que se refere o § 12 deste artigo, não se aplica quando a suplementação se destinar a despesas obrigatórias.

§ 14. É vedada a suplementação das dotações das categorias de programação canceladas nos termos dos §§ 7º e 12 deste artigo, salvo a existência de legislação superveniente."

Razões do voto

"O dispositivo em exame possibilita que os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público da União abram, por ato dos respectivos dirigentes máximos, os créditos suplementares previamente autorizados na lei orçamentária, o que poderá resultar descoordenação e controle parcial sobre o Orçamento da União, razões que motivaram veto em dispositivo similar na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2000.

Ademais, considerando que essa medida reduz a competência do Poder Executivo sobre a movimentação orçamentária e que somente terá impacto na administração vindoura, entende-se que cabe ao próximo governante avaliar as consequências e a conveniência da aplicação dessa mudança na sua gestão.

Adicionalmente, o § 14 veda a suplementação de dotações destinadas ao pagamento de despesas de pessoal e encargos sociais que tenham sido objeto de cancelamento anterior, ocasionando dificuldades no gerenciamento dessas dotações no transcurso do exercício.

Dante do exposto, propõe-se oposição de veto aos dispositivos em questão por serem contrários ao interesse público."

§ 7º do art. 67

"Art. 67.

.....
§ 7º No prazo de 15 (quinze) dias após o término do prazo previsto no § 3º deste artigo, os órgãos setoriais de planejamento e orçamento encaminharão à Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição relatórios contendo as seguintes informações:

I - efeitos principais da limitação de empenho e movimentação financeira sobre a programação inicial do órgão;

II - redistribuição dos limites orçamentário e financeiro entre os programas e principais ações do órgão."

Razões do veto

"Os §§ 3º, 4º e 5º do art. 67 do projeto de lei já dispõem sobre as providências que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e o Ministério Público da União deverão adotar no caso de ser necessária a limitação de empenho das dotações orçamentárias e da movimentação financeira.

Criar novas exigências, a serem encaminhadas diretamente pelos órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal ao Poder Legislativo, ocasionará descoordenação e perda de qualidade das ações no âmbito do Poder Executivo, notadamente em face da visão setorial e parcial da efetiva necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira que possuem os órgãos incumbidos de encaminhar os relatórios solicitados. Além disso, o prazo estabelecido poderá tornar-se incompatível com as exigências propostas.

Nesse sentido, propõe-se veto ao dispositivo em questão por contrariar o interesse público."

Alínea "a" do inciso IV e § 8º do art. 83

"Art. 83.

.....
IV -

a) desenvolvimento das micro, pequenas e médias empresas, direta e indiretamente, com aplicação não inferior a 30% (trinta por cento) do ingresso líquido dos recursos originários do Fundo de Amparo ao Trabalhador, incluído o retorno de empréstimos financiados com tais recursos, desde que haja demanda habilitada, como forma de ampliar a oferta de postos de trabalho e fortalecer sua capacidade de produção;

.....
§ 8º O total dos empréstimos de que trata o inciso IV, "a", deste artigo, durante o exercício de 2003, com recursos das demais fontes de financiamento, não será inferior ao valor aplicado no exercício de 2002."

Razões do veto

"Ouvido, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES assim se pronunciou:

"A regra determina que no mínimo 30% (trinta por cento) do ingresso líquido dos recursos originários do Fundo de Amparo ao Trabalhador, incluído o retorno de empréstimos financiados com tais recursos, sejam concedidos às micro, 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 micro, 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 micro, pequenas e médias empresas.

Ademais, a regra extrapola a competência constitucional, uma vez que a Constituição atribui à LDO o papel de fixar a política de aplicação das agências oficiais de crédito e, com a vinculação de percentuais fixos, não se está definindo a política de aplicação mas a aplicação propriamente dita.

Essas as razões que induzem seu veto por contrariar o interesse público e nossa Carta Maior."

Instado a se manifestar sobre o projeto de lei em análise, o **Ministério da Fazenda** apresentou proposição de veto aos dispositivos a seguir elencados, com suas respectivas razões, por contrariarem o interesse público:

§§ 1º e 3º do art. 43

"Art. 43.

§ 1º Verificada a regularidade da documentação apresentada, será expedida certidão declaratória com validade de no mínimo 180 (cento e oitenta) dias, válida, exclusivamente, para o instrumento assinado.

.....

§ 3º Não poderá haver interrupção na liberação de recursos a título de transferências voluntárias antes de decorridos 30 (trinta) dias, a contar da comunicação prevista no § 2º deste artigo.

....."

Razões do veto

"O prazo constante do § 1º, 180 dias, conflita com a LRF que determina a suspensão de transferências voluntárias sempre que qualquer de seus dispositivos deixar de ser cumprido.

Prazo tão extenso daria margem, sem a respectiva punição, ao descumprimento dos prazos de entrega de até dois Relatórios de Gestão Fiscal, tendo em vista a sua periodicidade quadrimestral. Poderia também permitir o recebimento de recursos públicos por entes ou entidades em situação de inadimplência com o recolhimento de tributos e contribuições ou, ainda, com a obrigação de prestar contas de recursos anteriormente recebidos.

Quanto à interrupção da liberação de recursos de transferências voluntárias, os mandamentos constantes da LRF impõem, em caso de descumprimento de qualquer de seus desígnios, a suspensão de desembolso de recursos por órgão ou entidade federal, sem previsão de carência para a sua ocorrência."

§ 3º do art. 57

"Art. 57.

.....

§ 3º Na execução das despesas a que se refere o inciso II deste artigo, deverá ser observado o disposto na Decisão nº 143, de 2002, do Tribunal de Contas da União."

Razões do veto

"A mencionada Decisão nº 143, de 2002, do Tribunal de Contas da União - TCU, proferida em resposta à consulta formulada àquela Corte de Contas pela Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, versa sobre interpretação das alíneas "a" e "b" do inciso I do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, acrescido pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000.

Ocorre que a decisão do TCU conflita com a melhor interpretação dos preceitos constitucionais em exame, segundo pronunciamento da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN e da Advocacia-Geral da União - AGU sobre o tema. Ainda, tem-se que as decisões daquele Tribunal proferidas em sede de consulta não possuem caráter normativo absoluto, pois constituem-se em prejulgamento de tese, mas não de fato

ou caso concreto. A manutenção do dispositivo em tela impedirá que a Administração Pública postule a revisão da decisão perante o TCU.

Além disso, no que respeita à interpretação constitucional, eventual caráter normativo das decisões do TCU deve ser mitigado, preservando-se, assim, a competência precípua do Supremo Tribunal Federal, consistente na guarda da Constituição da República (art. 102).

Adicionalmente, o dispositivo proposto indica a assunção de obrigação por parte da União sem a correspondente inclusão de dotação no Projeto de Lei Orçamentária. Dessa forma, além de comprometer a qualidade da proposta do Executivo, sua manutenção resultará numa fonte de desequilíbrio ao longo da execução do Orçamento Geral da União, comprometendo o cumprimento da meta fiscal estabelecida na própria LDO. Cabe aqui ressaltar que as despesas com Saúde já respondem por aproximadamente 38% das despesas discricionárias da União.

Neste contexto, supondo-se que a previsão de receita do orçamento refletia adequadamente a arrecadação de 2003, a obrigação de suplementação do orçamento ao longo da execução implicará, necessariamente, a redução de despesas em igual montante nas demais áreas de governo. Por fim, considerando-se a magnitude das despesas com saúde e o elevado grau de rigidez do Orçamento da União, tal ajuste não poderia ser efetivado sem causar sérios constrangimentos às demais áreas do governo.

Isso posto, entende-se que a proposta em questão deve ser objeto de oposição de voto."

Inciso III do § 2º do art. 83

"Art. 83.

.....
§ 2º

.....
III - importação de produtos ou serviços com similar nacional detentor de qualidade e preço equivalentes, exceto se demonstrado, manifestamente, impossibilidade do fornecimento do produto ou prestação do serviço por empresa com sede no País.

....."

Razões do voto

"O inciso tal como disposto cerceia a competitividade das instituições financeiras federais de fomento, colocando-as em desigualdade com as instituições financeiras privadas. Ressalte-se que essas instituições financeiras federais obtiveram, recentemente, um montante elevado de recursos por meio do Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais - PROEF, justamente com o objetivo de resgatar o seu equilíbrio econômico-financeiro."

§ 2º do art. 84

"Art. 84.

.....
§ 2º O Poder Executivo oferecerá, quando solicitado pelo Presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, a estimativa de renúncia de receita ou subsídios técnicos para realizá-la."

Razões do voto

"O prazo para apresentação da estimativa de renúncia de receita ou subsídios técnicos para realizá-la foi fixado, pelo § 2º do art. 84, em trinta dias, considerado insuficiente, já que o oferecimento da estimativa de renúncia de receita ou subsídios técnicos para realizá-la, a cargo do Poder Executivo, implica atividade complexa, cabendo se estabelecer prazo razoável para sua elaboração por parte do órgão competente, valendo lembrar que o referido prazo, na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2002, era de noventa dias.

Assim, por não atender ao interesse público, por se referir a comando de difícil, se não impossível, cumprimento, é de se propor o voto do referido § 2º."

Item XIV da Relação das Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária de 2003

"XIV - impacto das operações no âmbito do Programa Nacional de Desestatização, incluindo aquelas relativas à participação acionária da União, e o impacto das operações de securitização, envolvendo títulos da dívida pública mobiliária federal, na receita e na despesa da União de 1997 até 2001, por empresa, e com estimativas para 2002 e 2003, discriminando os custos de reestruturação prévia das empresas privatizadas e os empréstimos realizados diretamente pela União ou por meio de instituição financeira pública federal;"

Razões do voto

"O texto da solicitação não permite o pleno entendimento do objetivo do legislador. Primeiramente, a operação de securitização, quando de sua realização, não constitui uma despesa orçamentária da União. A despesa orçamentária ocasionada por uma operação de securitização corresponde ao fluxo de pagamento dos títulos da dívida mobiliária emitidos na securitização. Esse fluxo de pagamentos, além de, em alguns casos, possuir período de carência, é diluído através dos anos conforme as características do papel emitido. Além disso, não é possível demonstrar o impacto dessas despesas por empresa, pois o controle do pagamento da dívida pública é realizado por tipo de título e, em diversas ocasiões, foram emitidos títulos com a mesma denominação para empresas diferentes."

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

Brasília, 25 de julho de 2002.