

## **MENSAGEM N° 357, DE 30 DE JULHO DE 2003.**

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 nº2, de 2003 - CN, que "Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2004 e dá outras providências".

Ouvido, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão manifestou-se, com a ratificação do Ministério da Fazenda, pelo veto aos seguintes dispositivos:

### **Art. 3º**

"Art. 3º Os órgãos setoriais do sistema de planejamento do Poder Executivo encaminharão ao Congresso Nacional os seguintes relatórios, abrangendo as unidades orçamentárias sob sua supervisão:

I - relatórios quadrimestrais de acompanhamento do cumprimento de metas e da execução orçamentária e financeira, inclusive dos Restos a Pagar, a serem encaminhados no prazo de 30 (trinta) dias após o final de cada quadrimestre, demonstrando a conformidade da execução da programação de trabalho aprovada na lei orçamentária, considerados os ajustes determinados pelos decretos de limitação de empenho, com os objetivos dos respectivos programas e com as prioridades e metas definidas para o exercício de 2004;

II - relatório anual de avaliação de políticas públicas, no prazo de 60 (sessenta) dias após o final do exercício de 2004, sobre a condução das respectivas políticas públicas, contendo análise de como a execução orçamentária e o cumprimento das prioridades e metas estabelecidas para o exercício de 2004 contribuíram para o alcance dos resultados previstos para os programas, bem como as medidas a serem adotadas para corrigir eventuais desvios.

Parágrafo único. Os relatórios serão encaminhados às Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, para encaminhamento às comissões permanentes pertinentes e, em meio magnético, à comissão mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição."

### **Razões do veto**

"Ao determinar que os órgãos setoriais do sistema de planejamento do Poder Executivo encaminhem diretamente ao Poder Legislativo os relatórios a que se refere, o dispositivo elimina a presença coordenadora e harmonizadora do órgão central do respectivo sistema. Esse procedimento retira do Presidente da República a prerrogativa constitucional de exercer o comando sobre os órgãos e entidades da administração pública federal, conforme dispõe o art. 84, inciso II, da Constituição Federal, motivo pelo qual se propõe oposição de veto a esse dispositivo por ser contrário ao interesse público."

### **§ 9º do art. 8º**

"Art. 8º .....

.....  
§ 9º O texto da lei orçamentária poderá conter disposições complementares às desta Lei, desde que estritamente relacionadas ao acompanhamento da realização das receitas ou à execução, modificação e controle da programação de trabalho constante da lei orçamentária."

### **Razões do veto**

"A Constituição é restritiva quanto ao conteúdo da lei orçamentária anual ao estabelecer que ela não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, e ressalva, apenas, que não se inclui na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

O dispositivo, se aprovado, possibilitará que a lei orçamentária trate de matérias que não estão estritamente relacionadas no art. 165, § 8º da Constituição, motivo pelo qual se propõe oposição de veto por inconstitucionalidade."

#### **§ 2º do art. 12**

"Art. 12. ....

.....

§ 2º A reserva de contingência para aplicação do produto dos recolhimentos do encargo de que trata o art. 1º do Decreto-Lei nº 1.025, de 21 de outubro de 1969, na forma estabelecida pelo art. 3º da Lei nº 7.711, de 22 de dezembro de 1988, não poderá ser superior a 20% (vinte por cento) do valor da previsão de arrecadação do referido encargo."

#### **Razões do veto**

"O dispositivo não se coaduna com o art. 6º da Lei nº 7.711, de 1988, que dispõe que o Poder Executivo estabelecerá por decreto as normas, planos, critérios, condições e limites para a aplicação do fundo de que trata o art. 3º dessa mesma Lei."

Além disso, a questão da constituição de reserva à conta de recursos próprios e vinculados, inclusive quanto ao seu valor, deverá ser decidida no contexto da elaboração da lei orçamentária anual, especialmente em função do montante das receitas estimadas e da necessidade de alocação de recursos para que o órgão ou entidade possa realizar as despesas indispensáveis ao alcance de seus objetivos.

Dessa forma, o estabelecimento a priori desse percentual contraria o interesse público, motivo pelo qual se sugere oposição de veto ao § 2º do art. 12 do projeto de lei."

#### **Parágrafo único do art. 36**

"Art. 36. ....

Parágrafo único. Fica autorizada a inclusão na lei orçamentária de recursos para contrapartida de Estados e Municípios a empréstimos e financiamentos externos quando a União for avalista da operação."

#### **Razões do veto**

"A alocação de recursos no orçamento da União para o atendimento de despesas de responsabilidade exclusiva de Estados e Municípios é uma forma indireta de financiar esses Entes, o que vem de encontro a um dos principais objetivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

Assim, por ser contrário ao interesse público, sugere-se oposição de veto ao parágrafo único do art. 36."

#### **Art. 39**

"Art. 39. Dos recursos oriundos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE, instituída pela Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, serão destinados, no mínimo, 30% (trinta por cento) para programas de investimentos na infra-estrutura de transportes, que abrangerá infra-estrutura aquaviária, ferroviária, portuária, rodoviária e multimodal, de responsabilidade da União, inclusive nos seus componentes delegados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios."

#### **Razões do veto**

"O montante de recursos a ser alocado para o atendimento de despesas discricionárias do Poder Executivo deve ser definido no momento da elaboração da lei orçamentária anual, inclusive em face da necessidade de observância dos aspectos fiscais no seu contexto global.

Por esse motivo, definir previamente o montante de recursos que deve ser aplicado em determinada programação, mesmo em termos percentuais, contraria o interesse público, motivo pelo qual se propõe oposição de voto ao art. 39."

#### **Art. 48**

"Art. 48. O Poder Executivo apresentará projeto de lei disciplinando as transferências voluntárias de recursos da União aos demais entes da Federação, considerando o disposto no art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 2000, no prazo de 270 (duzentos e setenta) dias após a publicação desta Lei."

#### **Razões do voto**

"O dispositivo contraria frontalmente a independência dos Poderes da União ao permitir que o Poder Legislativo determine ao Poder Executivo a elaboração, em prazo determinado, de ato normativo de sua iniciativa.

O dispositivo, se aprovado, ensejará a violação do art. 2º da Constituição Federal, que garante a independência e harmonia entre os Poderes da União, motivo pelo qual se propõe oposição de voto por inconstitucionalidade."

#### **Art. 53**

"Art. 53. Fica autorizada a transferência, mediante convênio, dos valores consignados na lei orçamentária a ações vinculadas ao estímulo e desenvolvimento da produção cacaueira para fundos estaduais destinados a essa finalidade."

#### **Razões do voto**

"A lei de diretrizes orçamentárias não é o instrumento legal adequado para autorizar a transferência de recursos para atividade exclusiva, mesmo no caso em que se exija autorização em lei específica para tal finalidade. Por esse motivo, o dispositivo contraria o interesse público, razão pela qual se sugere oposição de voto."

#### **Art. 57**

"Art. 57. A programação do órgão Operações Oficiais de Crédito conterá, exclusivamente, dotações destinadas a atender a despesas com:

I - pagamento de amortizações, juros e outros encargos da dívida externa garantida pela União, nos termos do Decreto nº 94.444, de 1987, e da dívida interna adquirida e refinanciada ao amparo da Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993;

II - financiamento de programas de custeio e investimento agropecuário e de investimento agroindustrial;

III - financiamento para a comercialização de produtos agropecuários, inclusive os agroecológicos, nos termos do art. 4º do Decreto-Lei nº 79, de 19 de dezembro de 1966, financiamento de estoques previstos no art. 31 da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, e, também, financiamento para aquisição de produtos agropecuários de que trata o art. 5º, § 5º, IV, da Lei nº 9.138, de 29 de novembro de 1995;

IV - financiamento de exportações, desde que tais operações estejam abrangidas pelo Programa de Financiamento às Exportações - Proex;

V - equalização de preços de comercialização de produtos agropecuários e equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros em operações de crédito rural e nas exportações abrangidas pelo Proex, previstos em lei específica;

VI - financiamento no âmbito do Programa de Revitalização de Cooperativas Agropecuárias - Recoop;

VII - contratos já celebrados relativos:

a) ao Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados e dos Municípios; e

b) à redução da presença do setor público nas atividades bancária e financeira;

VIII - refinanciamentos de dívidas rurais;

IX - concessão de subsídios no âmbito do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social;

X - pagamento de comissão remuneratória ao agente financeiro das operações de alongamento originárias do crédito rural, de que trata a Lei nº 9.138, de 1995, com recursos das Operações Oficiais de Crédito sob supervisão do Ministério da Fazenda; e

XI - concessão de empréstimos, financiamentos e subvenções econômicas, bem como os encargos delas decorrentes, que sejam autorizados em lei ou medida provisória, após a publicação desta Lei.

§ 1º As despesas de que trata este artigo serão financiadas com recursos provenientes de:

I - operações de crédito externas;

II - emissão de títulos públicos federais, desde que autorizada em lei específica, destinada:

a) ao pagamento integral da equalização de taxas de juros dos financiamentos às exportações de bens e serviços nacionais e dos financiamentos à produção de bens destinados à exportação, nos termos do Proex;

b) ao financiamento de operações contratadas no âmbito do Recoop;

c) a refinanciamentos de dívidas rurais; e

d) ao Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social;

III - retorno de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos concedidos, a qualquer tempo, nas modalidades que, a partir de 1988, passaram a integrar as Operações Oficiais de Crédito - Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda, observando-se:

a) que o retorno do refinanciamento da dívida externa do setor público, reestruturada nos termos das resoluções do Senado Federal, será aplicado, exclusivamente, no pagamento de amortizações, juros e outros encargos dos títulos do Tesouro Nacional emitidos para aquela finalidade;

b) que o retorno dos créditos refinanciados ao amparo da Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993, destinar-se-á, exclusivamente, ao pagamento de amortizações, juros e outros encargos da dívida assumida pela União, nos termos da referida Lei; e

c) a destinação dos demais retornos definida em lei específica;

IV - prêmio relativo à venda, pelo Governo Federal, de contratos de opção de venda de produtos agropecuários.

§ 2º Os financiamentos de programas de custeio e investimentos agropecuários serão destinados, exclusivamente, aos mini e pequenos produtores rurais e suas cooperativas e associações, ressalvados aqueles financiados com recursos externos.

§ 3º Poderão ser financiados também com recursos não previstos no § 1º deste artigo, obedecidos os limites e condições estabelecidos em lei:

I - os empréstimos e financiamentos decorrentes de programas de custeio e investimentos agropecuários destinados aos mini e pequenos produtores rurais e suas cooperativas e associações e à formação de estoques reguladores e estratégicos, determinados pelo Conselho Monetário Nacional;

II - as despesas com equalização de preços na comercialização de produtos agropecuários e com equalizações de taxas de juros e outros encargos em operações de crédito rural; e

III - os contratos já celebrados relativos:

a) ao Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados e dos Municípios;

b) à redução da presença do setor público nas atividades bancária e financeira;

IV - os empréstimos e as despesas com equalização de taxas de juros dos financiamentos às exportações de bens e serviços nacionais, nos termos do Proex; e

V - as despesas com o pagamento de comissão remuneratória ao agente financeiro das operações de alongamento originárias do crédito rural, de que trata a Lei nº 9.138, de 1995, com recursos das Operações Oficiais de Crédito sob supervisão do Ministério da Fazenda."

### **Razões do veto**

"A proposta encaminhada pelo Poder Executivo, sem a discriminação da programação que deveria constar do órgão orçamentário Operações Oficiais de Crédito, tinha por objetivo permitir a existência de flexibilidade para abrigar novas e inovadoras formas de operações de crédito, além das atualmente em vigor, evitando-se, dessa forma, o enrijecimento na elaboração da peça orçamentária e a necessidade de constantes mudanças da Lei de Diretrizes Orçamentárias toda vez que fosse encontrada uma nova alternativa de financiamento dos programas e ações do governo federal via operações de crédito.

Ademais, a referência, em alguns casos, à unidade orçamentária "Recursos Sob Supervisão do Ministério da Fazenda" impossibilita a utilização dos recursos correspondentes em outras unidades orçamentárias que eventualmente precisem ser criadas no âmbito do mesmo órgão orçamentário.

Assim, a discriminação da programação aprovada para o referido órgão orçamentário, com exclusividade, torna inexequível a estruturação de uma programação mais flexível como a realidade brasileira exige e almeja. Portanto, de modo a viabilizar, pelo menos em parte, essa flexibilidade, sugere-se oposição de veto ao dispositivo em questão, por contrariar o interesse público."

### **§ 2º do art. 59**

"Art. 59 .....

§ 2º Para efeito do inciso II do caput, consideram-se como ações e serviços públicos de saúde a totalidade das dotações do Ministério da Saúde, deduzidos os encargos previdenciários da União, os serviços da dívida e a parcela das despesas do Ministério financiada com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza."

### **Razões do veto**

"A exclusão das dotações orçamentárias do Ministério da Saúde financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza do montante de recursos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde cria dificuldades para o alcance do equilíbrio orçamentário, em face da escassez dos recursos disponíveis, o que contraria o interesse público, motivo pelo qual se propõe oposição de veto a esse dispositivo."

### **§ 1º do art. 92**

"Art. 92. .....

§ 1º É vedada a utilização de receitas condicionadas no financiamento de despesas com pagamento de pessoal e benefícios previdenciários, exceto quando vinculadas ao atendimento dessas despesas.

....."

### **Razões do veto**

"O dispositivo em questão, ao impedir que se aloque no Projeto de Lei Orçamentária de 2004 as receitas condicionadas decorrentes da desvinculação de impostos e de contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, objeto de Proposta de Emenda Constitucional - PEC em tramitação no Congresso Nacional, no financiamento de despesas de pessoal e benefícios previdenciários, inviabiliza a utilização adequada desses recursos no atendimento das despesas orçamentárias, ferindo, assim, o objetivo básico da proposta de desvinculação contido na referida PEC.

Em função disso, propõe-se veto por ser contrário ao interesse público."

### **Parágrafo único do art. 110**

"Art. 110. ....

.....

Parágrafo único. No caso de despesas com pessoal, o limite de que trata o inciso II será de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais)."

### **Razões do veto**

"O dispositivo não deixa claro se o limite nele contido deve ser considerado individualmente ou em conjunto para as despesas da espécie. Com isso, o valor, que, se considerado para o conjunto das despesas resultaria irrelevante, poderá afetar o controle das despesas de pessoal e encargos sociais quando tratado de forma individual, na medida em que fica isento do cumprimento das exigências estabelecidas no art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

Dessa forma, o dispositivo deve ser vetado por contrariar o interesse público."

### **Inciso XXXIII do Anexo II**

"XXXIII - memória de cálculo de cada componente positivo ou negativo considerado na estimativa da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado e o demonstrativo detalhado dessa margem, alcançando ao menos os seguintes elementos:

a) por tributo ou contribuição separadamente:

1. efeito do crescimento real da atividade econômica sobre a arrecadação-base de receitas;
  2. efeito da variação do índice de preços geral ou específico sobre a arrecadação-base de receitas;
  3. efeito de alteração legislativa ou de incidência de um exercício para outro sobre a arrecadação-base de receitas;
  4. transferências constitucionais ou legais; e
- b) por grupo de natureza de despesa e, no caso de outras despesas do GND 3, por subtítulo constante do projeto de lei orçamentária, o saldo já apropriado em decorrência da decisão de aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado tomada em exercícios anteriores;"

### **Razões do veto**

"O cálculo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado é realizado, atualmente, com base na variação real do Produto Interno Bruto - PIB e nas alterações da legislação dos impostos e contribuições. A emenda aprovada pelo Congresso Nacional exige que a memória de cálculo dessa margem seja detalhada por tributo e contribuição. A diferença básica entre a exigência resultante da emenda e o procedimento atual está na obrigação de se elaborar o aludido cálculo para uma infinidade de receitas, inclusive taxas, que são vinculadas a órgãos ou unidades orçamentárias específicas.

Ademais, a memória de cálculo, na forma do dispositivo em questão, exige que o relatório discrimine sua utilização por grupo de natureza de despesa, e, em relação ao GND 3 - Outras Despesas Correntes, por subtítulo.

Com efeito, essa memória de cálculo obrigará a realização de estudos econômicos complexos de estimativas dos efeitos do crescimento real do PIB, do índice geral e específico de preços, das eventuais alterações legislativas e das transferências constitucionais e legais sobre a arrecadação-base de receitas de cada tipo de tributo e contribuição.

Dessa forma, o atendimento às exigências contidas na proposta demandaria um volume de trabalho e de recursos de tal monta que, certamente poderia sacrificar o cumprimento e a qualidade no atendimento de outras atribuições iguais ou até mais relevantes estabelecidas na própria Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Nesse sentido, entende-se que o dispositivo contraria o interesse público, motivo pelo qual se propõe oposição de veto."

#### **Itens 1, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 18 da Seção II do Anexo IV**

"II - .....

1. Despesas com atividades das ações vinculadas às funções saúde, educação e assistência social;  
.....
5. Despesas com ações nos fundos que interessam à defesa nacional;
6. Despesas financiadas por fontes oriundas de operações de crédito;
7. Alimentação de Pessoal (art. 50, inciso IV, alínea "g", da Lei nº 6.880, de 09/12/1980);
8. Atendimento Médico-hospitalar/Fator Custo (art. 50, inciso IV, alínea "e", da Lei nº 6.880, de 09/12/1980);
9. Manutenção dos Serviços Médico-hospitalares do Hospital das Forças Armadas (art. 50, inciso IV, alínea "e", da Lei nº 6.880, de 09/12/1980);
10. Manutenção dos Serviços Médico-hospitalares e Odontológico a cargo da Aeronáutica (art. 50, inciso IV, alínea "e", da Lei nº 6.880, de 09/12/1980);
11. Manutenção dos Serviços Médico-hospitalares e Odontológico a cargo do Exército (art. 50, inciso IV, alínea "e", da Lei nº 6.880, de 09/12/1980);
12. Manutenção dos Serviços Médico-hospitalares a cargo da Marinha (art. 50, inciso IV, alínea "e", da Lei nº 6.880, de 09/12/1980);
13. Manutenção e Suprimento de Fardamento (art. 50, inciso IV, alínea "h", da Lei nº 6.880, de 09/12/1980);
14. Ensino Preparatório para Formação de Oficiais (arts. 212 e 213 da Constituição);
15. Ensino Fundamental nos Colégios Militares (arts. 212 e 213 da Constituição);
16. Ensino Médio nos Colégios Militares (arts. 212 e 213 da Constituição);
17. Ensino Fundamental na Fundação Osório (arts. 212 e 213 da Constituição);
18. Ensino Médio na Fundação Osório (arts. 212 e 213 da Constituição);  
....."

#### **Razões do veto**

"Qualquer exclusão de dotações orçamentárias do cálculo da base contingenciável traz grandes dificuldades para o gerenciamento das finanças públicas no tocante ao alcance da meta de resultado primário, notadamente em função da significativa participação das despesas obrigatórias no conjunto das despesas primárias.

Além disso, à medida que se reduzem, nessa base, as despesas discricionárias do Poder Executivo, aumenta proporcionalmente a participação dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União na limitação de empenho, o que poderá prejudicar o desempenho de suas funções, uma vez que, de forma geral, suas dotações se destinam ao custeio de ações administrativas.

Há de se ressaltar, que a não-exclusão de determinadas despesas da limitação de empenho não prejudica a sua execução, mas ao contrário, cria condições para que o gestor possa, a qualquer tempo, redefinir as prioridades na execução de suas despesas, objetivando otimizar os recursos disponíveis.

Nesse sentido, entende-se que ressalvar as despesas relacionadas da limitação de empenho contraria o interesse público, motivo pelo qual se sugere oposição de vetos aos itens relacionados. De resto, deve-se salientar que as ações de caráter universal e direcionadas para as áreas prioritárias de saúde, educação e assistência social já se acham resguardadas de contingenciamento em face do Item II do Anexo IV do Projeto de Lei, em cumprimento ao § 2º do art. 9º da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000."

Ouvido, o Ministério da Fazenda apresenta as seguintes propostas de oposição de veto, que têm a aprovação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

#### **§§ 4º e 5º do art. 11**

"Art. 11. ....

.....

§ 4º A complementação prevista no inciso XIV tomará por base valor mínimo não inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas, conforme previsto no art. 6º § 1º da Lei nº 9.424, de 1996.

§ 5º O decreto do Presidente da República que fixar o valor mínimo anual por aluno a que se refere o § 4º deste artigo, conterá justificativa do valor fixado e demonstrativo da despesa com a complementação do Fundef."

#### **Razões do veto**

"A regra para cálculo do valor mínimo por aluno no âmbito do Fundef já está prevista em lei ordinária, não sendo matéria de competência da LDO. Por outro lado, a matéria disciplinada nos mencionados parágrafos não tem qualquer relação com o objetivo do art. 11, que diz respeito às categorias de programação específicas que devem estar contidas na Lei Orçamentária.

Adicionalmente, a menção isolada a apenas um item da Lei do Fundef pode gerar interpretação equivocada do pretendido na referida legislação, podendo ocasionar conflitos na sua aplicação, o que seria indesejado por poder significar aumento de despesa para a União.

Por essas razões, propõe-se oposição de veto por contrariar o interesse público."

#### **§ 9º do art. 7º**

"Art. 7º. ....

.....

§ 9º O prazo de 15 (quinze) dias após o término do prazo fixado no § 4º deste artigo, os órgãos setoriais de planejamento e orçamento encaminharão à Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º da Constituição, relatórios sobre os principais efeitos da limitação de empenho e movimentação financeira sobre a programação inicial do órgão.

....."

#### **Razões do veto**

"O dispositivo exclui os órgãos centrais do Poder Executivo da análise dos relatórios setoriais, uma vez que pressupõe o envio diretamente ao Poder Legislativo pelos referidos órgãos setoriais. Ao eliminar a presença coordenadora e harmonizadora dos entendimentos e prioridades estabelecidas pelos órgãos centrais dos sistemas de planejamento e de orçamento do crito das informações fornecidas ao Poder Legislativo, estar-se-ia retirando do Presidente da República a prerrogativa constitucional de exercer o comando sobre os órgãos e

entidades da administração pública federal, motivo pelo qual se propõe oposição de voto a esse dispositivo, que é contrário ao interesse público."

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, 30 de julho de 2003.

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 31 de julho de 2003 (Edição extra)