

MENSAGEM Nº 1.190, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2006.

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei nº 2, de 2006 - CN, que "Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2007 e dá outras providências".

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

§ 2º do art. 2º

"Art.2º....."

§ 2º Os valores empenhados relativos às despesas correntes primárias constantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social deverão ter sua participação, em percentual do PIB estimado, reduzida em pelo menos 0,1 (zero vírgula um) ponto percentual, em relação a 2006, excluídas as despesas com:

I - as transferências constitucionais ou legais por repartição de receitas;

II - o complemento da atualização monetária previsto na Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001;

III - o Fundo Constitucional do Distrito Federal, nos termos do disposto na Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002;

IV - os subsídios e subvenções ao setor agrícola, a aquisição e formação de estoques públicos, e as decorrentes de medidas que assegurem o financiamento da produção e a estabilidade dos preços agrícolas; e

V - a complementação financeira a que se refere a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e o auxílio financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios para fomento das exportações, bem como compensações de mesma natureza que venham a ser instituídas....."

Razões do veto

"Embora o objetivo do dispositivo em questão seja o controle, em termos globais, do crescimento das despesas correntes primárias, a maior parcela dessas despesas é composta pelas despesas de caráter obrigatório, cerca de 80% (oitenta por cento), que possuem regras de crescimento definidas no âmbito das legislações específicas que as originaram, tais como as despesas vinculadas ao salário mínimo e a pessoal e encargos sociais. Dessa forma, não se deve

perder de vista a necessidade de se desenvolverem instrumentos normativos de controle mais efetivos tanto da criação como das regras de crescimento referentes às despesas de caráter obrigatório, que seriam os focos para o real controle do crescimento das despesas correntes.

Ademais, a proposta de redação do § 2º enviada ao Congresso Nacional estabelecia que a redução das despesas correntes primárias em relação ao ano anterior deveria ser demonstrada em termos de dotações autorizadas, ao contrário da redação aprovada que substitui a expressão dotações autorizadas por valores empenhados. Tal substituição, de certa forma, retirou dos processos de elaboração e aprovação do orçamento a responsabilidade de se manter o montante das despesas em questão dentro, ou pelo menos próximo, do limite a ser obtido em termos de valores empenhados, demonstrando-se, desde já, a par dos acréscimos verificados nas despesas de natureza obrigatória por ocasião da aprovação da Lei Orçamentária, a necessidade de ajustes que trariam grandes dificuldades no processo de execução das demais despesas correntes primárias, que poderiam inviabilizar a prestação e o funcionamento de serviços públicos e ações essenciais à sociedade.

Dessa forma, pelas razões expostas acima, sugere-se opor veto a esse dispositivo, por ser contrário ao interesse público.”

Inciso VI do art. 36

“Art. 36.

VI - publicação de edital, pelos órgãos responsáveis pela execução de programas constantes da lei orçamentária, para habilitação e seleção de instituições prestadoras de serviços à comunidade ou que devam realizar outras atividades vinculadas à consecução dos objetivos previstos.....”

Razões do veto

“O dispositivo não possibilita que as entidades privadas que estejam nominalmente identificadas na Lei Orçamentária ou que já venham prestando serviços à comunidade, de forma continuada, possam ser, em caráter excepcional, liberadas da participação no processo de seleção.

Essa medida poderá causar a interrupção de importantes ações governamentais, notadamente aquelas voltadas ao atendimento das populações mais necessitadas nas áreas da saúde e assistência social.

Aliás, é digno de registro que essa preocupação ficou patente no Substitutivo aprovado na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, uma vez que possibilitava que a exigência de edital poderia ser dispensada por ato do titular do órgão responsável pela execução dos respectivos programas ou se a entidade beneficiária estivesse nominalmente identificada na Lei Orçamentária.

Assim, em face de não haver previsão de que possa haver uma mudança gradual da atual situação para um processo de habilitação e seleção, sem colocar em risco a continuidade das ações governamentais, propõe-se apor veto ao referido dispositivo por ser contrário ao interesse público.”

Alínea “a” do inciso I do § 1º do art. 45

“Art. 45.

§ 1º

I -

a) 1% (um por cento) e 3% (três por cento), para Municípios com Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM abaixo de 0,600 ou localizados na faixa de fronteira;.....”

Razões do veto

“A redação do dispositivo leva ao entendimento de que se aplicam os percentuais definidos a todos os Municípios localizados na faixa de fronteira, independentemente do IDHM e do número de habitantes, o que não justifica um tratamento diferenciado em relação aos Municípios de mesmo porte situados em outras regiões.

Ressalte-se que os Municípios com até 25 mil habitantes, com IDHM abaixo de 0,600 ou localizados na faixa de fronteira das regiões mais carentes do País, já mereceram um tratamento privilegiado, conforme disposição constante do inciso IV do § 2º do mesmo art. 45, no momento em que se estabeleceu a possibilidade de redução do valor da contrapartida por ato do titular do órgão concedente.

Dessa forma, como o objetivo preconizado na mencionada alínea ‘a’ poderá ser alcançado, com vantagens, por este último dispositivo, propõe-se apor veto à referida alínea, por contrariar o interesse público.”

§ 4º do art. 45

“Art. 45.

§ 4º Não se aplica a exigência de contrapartida nos termos do **caput** deste artigo quando o objeto da transferência voluntária referir-se a ações cuja competência seja exclusiva da União.....”

Razões do veto

“De acordo com o art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, as transferências voluntárias referem-se à destinação de recursos a outro ente da Federação, “a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.”

Dessa forma, não podem ser consideradas como transferências voluntárias a descentralização ou delegação para execução de ações de competência exclusiva da União, muito embora a iniciativa da descentralização também seja discricionária do órgão detentor do crédito orçamentário.

Ademais, se a descentralização fosse considerada como transferência voluntária não poderia haver a dispensa de contrapartida do ente conveniente, prevista no dispositivo em análise, haja vista a exigência constante do art. 25, § 1º, inciso IV, alínea ‘d’, da Lei Complementar nº 101, de 2000, qual seja a comprovação por parte do beneficiário da existência de previsão orçamentária de contrapartida.

Finalmente, por ter sido incluído em Seção imprópria do Projeto de Lei em análise, o dispositivo confunde os conceitos de ‘transferência voluntária’, **stricto sensu**, com descentralização orçamentária.

Por esses motivos, propõe-se veto ao referido dispositivo por contrariar o interesse público.”

§ 6º do art. 63

“Art. 63.

§ 6º Não serão objeto de cancelamento para atender créditos adicionais as dotações decorrentes de emendas de que tratam os arts. 24 e 25, incisos II e III da Resolução nº 1, de 2001 - CN ou da norma que vier a substituí-la, salvo inviabilidade técnica ou legal da execução orçamentária, devidamente demonstrada pelo Poder Executivo.....”

Razões do veto

“O dispositivo em questão ao impedir que haja o cancelamento de dotações decorrentes de emendas parlamentares ou de bancadas na abertura de créditos adicionais, segrega o orçamento em categorias que não guardam relação com a dinâmica de planejamento e execução das ações de Governo.

Essa segregação demonstra-se, ainda, incompatível com o princípio da unicidade do orçamento, pois para uma parte aplica-se todo o ordenamento relacionado à abertura de créditos adicionais, enquanto que para a outra essa possibilidade encontrar-se-ia totalmente vedada.

Sugere-se, pois, a aposição de veto por contrariar o interesse público.

Registre-se, a propósito, que o veto em questão também foi proposto pelo Ministério da Fazenda.”

Art. 72

“Art. 72. O reforço de crédito especial e de crédito extraordinário aberto no exercício dar-se-á pela abertura de crédito suplementar.”

Razões do veto

“A definição de que o reforço de crédito extraordinário aberto no exercício se dê pela abertura de crédito suplementar impede que, no caso de perdurar o motivo que deu causa à abertura de crédito dessa espécie, as dotações correspondentes possam ser prontamente reforçadas mediante utilização do mesmo procedimento anteriormente adotado. Ademais, o tratamento diferenciado, como está sendo proposto para um mesmo tipo de crédito, impossibilita a apuração dos saldos em se tratando de créditos especiais e extraordinários abertos nos últimos quatro meses do exercício. Por esses motivos e por razão de interesse público propõe-se apor veto ao referido artigo.”

Art. 129

“Art. 129. Os restos a pagar relativos a despesas primárias discricionárias inscritos em 2007 não excederão a 70% (setenta por cento) do valor inscrito no exercício de 2006.

Parágrafo único. Excluem-se do limite a que se refere o **caput** as despesas relativas ao Projeto-Piloto de Investimentos Públicos - PPI de que trata o art. 3º desta Lei.”

Razões do veto

“A inscrição de restos a pagar segue estritamente a legislação vigente, sendo o volume basicamente determinado pelo descompasso entre a execução física e financeira e o princípio da anualidade do orçamento, em particular no tocante aos investimentos.

Ao fixarem-se limites para a sua inscrição se toma por pressuposto a existência de desequilíbrios entre receitas e despesas, o que, todavia, não corresponde ao que ocorre com o processamento dos restos a pagar, que conforme apontado é intrínseco ao processo de execução orçamentária.

A própria Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, dedicou-se ao aspecto do comprometimento financeiro com os restos a pagar, fixando, em seu bojo a exigência de que, nos últimos dois quadrimestres de mandato, fossem resguardados os correspondentes recursos financeiros para arcar com as obrigações decorrentes dos restos a pagar, evitando-se que essas obrigações recaíssem sobre o próximo governante.

Assim, a gestão dessas obrigações não requer limitações adicionais àquelas já consagradas na LRF, sob pena de que qualquer limite arbitrado, sem observar a dinâmica da execução das despesas, possa colocar em risco a continuidade de ações relevantes, em vista do que se sugere apor veto ao dispositivo por contrariar o interesse público.”

Itens 4, 5, 6 e 7 da Seção II do Anexo V

“Anexo V

II)

4. Despesas com as ações vinculadas às subfunções Normatização e Fiscalização, Defesa Sanitária Vegetal, Defesa Sanitária Animal e Normatização e Qualidade, no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

5. Despesas com a ação 09BT – Apoio à Capacitação de Alfabetizadores de Jovens e Adultos – do Programa 1060 – Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos;

6. Despesas com as ações vinculadas ao Programa 0156 – Prevenção e Combate a Violência Contra a Mulher; e

7. Promoção do desenvolvimento no Estado do Tocantins - Recursos sob supervisão do Ministério da Fazenda (CF, ADCT, art. 13, § 6º).”

Razões do veto

“A adição de qualquer exclusão de dotações orçamentárias do cálculo da base contingenciável traz maiores dificuldades para o gerenciamento mais eficaz das finanças públicas, o que, todavia, não significa que não seja legítima a ação do Congresso Nacional em propor novas ressalvas aplicáveis ao processo de limitação de empenho, caso este se demonstre necessário.

Entretanto, o grau de prioridade atribuído à determinada política pública não se associa unicamente a aplicabilidade ou não da limitação de empenho. No caso dos itens em epígrafe, o Governo tem atribuído particular atenção, sob todos os aspectos, inclusive financeiros, para que estes setores alcancem os objetivos e as metas propostos.

Por esses motivos e por contrariar o interesse público, sugere-se apor veto aos referidos itens da Seção II do Anexo V.”

Essas, 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, 29 de dezembro de 2006.

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 29.12.2006. Edição extra e republicado no DOU de 3.1.2007.