



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

MENSAGEM Nº 482, DE 11 DE AGOSTO DE 2004.

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 e inconstitucionalidade, o Projeto de Lei nº 3, de 2004 - CN, que "Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2005 e dá outras providências".

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

Art. 3º

"Art. 3º O projeto e a lei orçamentária conterão dotações necessárias ao cumprimento do cronograma de execução de obras iniciadas."

Razões do veto

"O inciso I do art. 39 do presente projeto de lei já estabelece que a lei orçamentária e seus créditos adicionais, observado o disposto no art. 45 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, somente incluirá projetos ou subtítulos de projetos novos se tiverem sido adequadamente contemplados todos os projetos e respectivos subtítulos em andamento.

No entanto, o dispositivo em análise obriga que a lei orçamentária contenha as dotações necessárias ao prosseguimento das obras iniciadas sem que tenha sido dimensionado o impacto dessa determinação no contexto do resultado fiscal.

Assim, como não é possível avaliar **a priori** a possibilidade de atendimento à determinação contida no referido dispositivo, tendo em vista, inclusive, as prioridades e metas relacionadas no Anexo I do aludido projeto de lei, entende-se que o mencionado art. 3º deve ser vetado."

Inciso IV e § 10 do art. 4º

"Art. 4º

.....

IV - operação especial, as despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto no ciclo orçamentário de qualquer esfera governamental;

.....

§ 10. A subfunção deverá evidenciar cada área da atuação governamental, ainda que esta seja viabilizada com a transferência de recursos para entidades públicas e privadas."

Razões do veto

"A partir do PPA 2000/2003 e do Orçamento para o exercício de 2000, foi implementada uma reforma dos processos de planejamento e orçamento, que teve, como um dos seus objetivos, a introdução na administração pública de uma metodologia de orçamento por produtos e resultados.

A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, recepcionada como lei complementar pelo novo texto constitucional, atribui à atual Secretaria de Orçamento Federal competência para edição de ato específico que vise a consolidação de conceitos inovadores, atualmente consubstanciados na Portaria MOG nº 42, de 14 de abril de 1999, que padroniza a classificação funcional programática para receita e despesa, adotada em caráter normativo no âmbito da Administração Pública, disciplinando, assim, os conceitos que devem ser observados na elaboração dos orçamentos públicos de todos os entes da Federação.

O inciso IV e o § 10 acima transcritos são impeditivos ao prosseguimento e consolidação da abordagem gerencial do planejamento e orçamento preconizada pela reforma em questão, haja vista que:

a) quando, no inciso IV, tenta redimensionar a amplitude do conceito de operação especial, o faz de uma maneira ambígua, utilizando o adjetivo 'qualquer', que no contexto pode ser entendido como sinônimo de 'nenhum', que parece ter sido a intenção do legislador, embora essa aceção não seja a mais correta, ou 'algum', que, apesar de ser semanticamente mais adequado, emprestaria ao conceito uma dimensão totalmente desprovida de sentido. Em ambas as situações, o conceito perderia sua eficácia como um instrumento de ordenação do ciclo produtivo público em um regime federativo, ordenamento esse que é fundamental para que se atinja, com transparência, um orçamento por produtos e resultados nas três esferas de governo;

b) no que concerne ao § 10, quebra a lógica da classificação, ao estabelecer que, embora exista uma subfunção específica para as transferências, estas seriam evidenciadas nas subfunções típicas de cada área. Nesse sentido, condena a subfunção de transferências a constituir-se em um conjunto vazio, ou seja, a matricialidade, que deve ser observada, apenas, entre subfunções e funções, passaria, também, a valer entre ações e subfunções.

Cabe lembrar que a não-consideração dessa subfunção de transferência, considerando-se que a classificação funcional serve para consolidar nacionalmente as contas

orçamentárias, promoverá, em muitas situações, a contagem dupla ou tripla de uma mesma despesa.

Sendo assim, a sanção desses dois dispositivos sepulta os fundamentos da reforma orçamentária, colocando a perder todo o esforço despendido na busca de um orçamento por produtos e resultados e de uma maior transparência no relacionamento entre as contas orçamentárias dos três níveis da Federação, além de se verificar uma antinomia entre o conceito de operação especial constante no autógrafo do projeto da LDO e na Portaria MOG nº 42, de 1999, que é amparada na Lei nº 4.320, de 1964, que atualmente goza de **status** de lei complementar.

Dessa forma, por contrariar o interesse público, propõe-se oposição de veto a esses dispositivos."

Art. 5º

"Art. 5º O Poder Executivo encaminhará à Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, inclusive em meio magnético, os seguintes relatórios de avaliação, por órgão setorial de planejamento:

I - da conformidade da execução da programação de trabalho autorizada, considerados os ajustes determinados pelos decretos de limitação de empenho, com os objetivos dos principais programas e prioridades e metas definidas no Anexo I desta Lei, dentro de quarenta e cinco dias após o final de cada quadrimestre;

II - da execução das políticas públicas, contendo análise dos resultados alcançados em confronto com os previstos para os diferentes programas, bem como as medidas a serem adotadas para corrigir eventuais desvios, dentro de sessenta dias após o encerramento do exercício financeiro."

Razões do veto

"A avaliação mencionada no artigo está contemplada no art. 9º do projeto Plano Plurianual 2004-2007, que prevê o encaminhamento do relatório de avaliação em 15 de setembro de cada ano. Assim, pela impossibilidade operacional de atender ao disposto no artigo no prazo previsto e por representar duplicidade de informação, propõe-se veto em virtude de contrariar o interesse público."

§ 5º do art. 25

"Art. 25.

.....

§ 5º Para os efeitos do inciso VI, quando se tratar de ação proposta perante a Justiça Federal, os dados ali exigidos já deverão constar da respectiva petição inicial."

Razões do veto

"O dispositivo em questão traz nova exigência para a petição inicial, cujo conteúdo, atualmente, é disciplinado no art. 282 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (Código de Processo Civil - CPC), que assim dispõe:

‘Art. 282. A petição inicial indicará:

(...)

II - os nomes, prenomes, estado civil, profissão, domicílio e residência do autor e do réu;’

Assim, por alterar matéria pertinente ao Código de Processo Civil, que tem tramitação legislativa diferenciada da LDO, e, considerando que as regras processuais devem gozar de caráter permanente e não temporário, como as da LDO, entende-se que o mencionado § 5º deve ser objeto de veto por contrariar o interesse público."

Inciso VIII do art. 32

"Art. 32.

.....

VIII – instâncias de organizações da sociedade civil com o propósito específico de atendimento habitacional."

Razões do veto

"O **caput** do art. 32 veda a destinação de recursos públicos a título de auxílio para entidades privadas, ressalvando algumas entidades sem fins lucrativos de acordo com o especificado em seus incisos.

O autógrafo da LDO para o exercício de 2005 inclui novo inciso possibilitando a concessão de auxílios para ‘instâncias de organizações da sociedade civil’ com o propósito específico de atendimento habitacional.

Mesmo após analisar os diversos significados do termo ‘instância’, não é possível identificar a vontade do legislador, visto que, empregado em qualquer uma de suas definições, não faz sentido ao ser lido ou interpretado conjuntamente com o disposto no **caput** do art. 32."

§ 2º do art. 34

"Art. 34.

.....

§ 2º A determinação contida no inciso V não se aplica aos recursos alocados no Fundo Nacional de Assistência Social, que reger-se-ão conforme as disposições contidas na Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e normas correlatas.

....."

Razões do veto

"Ao contrário das justificativas apresentadas para inclusão do § 2º em questão, o inciso V do **caput** do art. 34 não determina que as transferências de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, ou de qualquer outra natureza, devam ser realizadas diretamente a entidades privadas sem fins lucrativos, mas estabelece, tão-somente, que as transferências feitas a essas entidades terão de ser executadas na modalidade de aplicação '50' a que se refere o inciso III do § 6º do art. 7º do autógrafo do projeto de lei.

Essa determinação tem como finalidade, exclusivamente, dar maior transparência às transferências de recursos feitas diretamente às mencionadas entidades, notadamente para possibilitar um melhor controle do cumprimento das demais exigências para execução das ações sob essa modalidade.

Dessa forma, por impedir que recursos alocados no FNAS, porventura transferidos diretamente a entidades privadas sem fins lucrativos, possam ser identificados na execução, propõe-se veto por contrariar o interesse público."

Art. 41

"Art. 41. Dos recursos oriundos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE, instituída pela Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, serão aplicados, no mínimo, 40% (quarenta por cento) em programas de investimentos na infraestrutura de transportes, que abrangerá infra-estrutura aquaviária, ferroviária, portuária, rodoviária e multimodal."

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."

Arts. 50 e 119

"Art. 50. 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."

"Art. 119. O Poder Executivo implementará o conjunto de providências denominado "Choque Social para Proteção da População de Baixa Renda", discriminadas a seguir:

I - encaminhar ao Congresso Nacional proposição legislativa que permita o início da implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB no exercício financeiro de 2005;

II - Encaminhar ao Congresso Nacional programa de aumento do valor real do salário mínimo;

III - acelerar o Programa Brasil Alfabetizado, visando à eliminação do analfabetismo de jovens e adultos até o final de 2007;

IV - incrementar a realização de obras de saneamento, de forma a propiciar a contratação de, no mínimo, 500 mil trabalhadores;

V - acelerar a implantação do Programa Bolsa Família, de forma a beneficiar, em curto prazo, todas as famílias em condição de pobreza e extrema pobreza, bem como intensificar a fiscalização do cumprimento das condicionalidades do programa, especialmente da frequência das crianças às aulas;

VI - acelerar a implantação de Farmácias Populares, de modo a abranger todo o País nos próximos três anos;

VII - acelerar o desenvolvimento do Programa de Habitação Popular, visando beneficiar famílias e impulsionar a geração de emprego para a população de baixa renda;

VIII - acelerar a implementação das ações orçamentárias relacionadas à reforma agrária;

IX - ampliar o número de municípios beneficiados pelo Programa Saúde da Família, tendo como meta a expansão do programa a todo o território nacional até 2007;

X - promover o aumento dos recursos destinados pelas agências financeiras oficiais de fomento ao Programa de Microcrédito;

XI - encaminhar ao Congresso Nacional programa específico, com metas objetivas e instrumentos definidos, para abolição do trabalho e da prostituição infantil; e

XII - acelerar a execução dos programas que visam acesso da água de boa qualidade à população."

Razões do veto

"Os dispositivos contrariam frontalmente a independência dos Poderes da União ao permitir que o Poder Legislativo determine ao Poder Executivo o desenvolvimento de ações de sua competência e a elaboração e o encaminhamento ao Congresso Nacional de atos de sua iniciativa.

As ações programadas no âmbito do proposto 'Choque Social para Proteção da População de Baixa Renda' são de extrema relevância e já estão sendo objeto de prioridade e das respectivas iniciativas do Governo, como é o caso da criação dos Programas Bolsa Família, Farmácia Popular, Brasil Alfabetizado e Microcrédito, do expressivo aumento dos investimentos em saneamento e habitação, da ampliação do Programa Saúde da Família e do combate ao trabalho e prostituição infantis, bem assim os respectivos estudos para implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

No entanto, na forma proposta, os dispositivos, se aprovados, ensejarão a violação do art. 2º da Constituição, que garante a independência e harmonia entre os Poderes da União, devendo ser vetados por inconstitucionalidade."

§ 3º do art. 59

"Art. 59.

.....
§ 3º Na execução orçamentária de 2005, a aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde será equivalente ao maior valor entre o efetivamente empenhado e o mínimo previsto para aplicação em 2004 nessas ações e serviços, corrigido pela variação nominal do PIB de 2004 em relação ao de 2003.
....."

Razões do veto

"Estabelece o dispositivo, para o exercício de 2005, a adoção da maior de uma das duas bases de cálculo na identificação dos recursos mínimos a serem aplicados em ações e serviços de saúde: valor empenhado ou o valor mínimo apurado para aplicação no exercício de 2004.

Veda o art. 167, inciso IV, da Constituição, a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, excetuando, entre outros, as ações e serviços públicos de saúde como determinado pelo art. 198, § 2º, da Constituição. Por sua vez, determina este dispositivo constitucional que os recursos mínimos aplicados à saúde serão fixados na forma estabelecida em lei complementar, sendo que, até a edição da mesma, deve ser observada a regra de transição estabelecida no inciso I do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.

Ora, o que estabelece o dispositivo inserido no Congresso Nacional é alterar a hipótese fixada no art. 77, inciso I, do ADCT, ao tornar obrigatória a adoção do valor empenhado no exercício de 2004 como base de cálculo para a definição dos recursos mínimos aplicados às ações e serviços públicos de saúde em 2005. Tal medida, assim, apresenta-se como

inconstitucional por ampliar a vinculação de receitas de impostos para além do que foi excepcionado pela própria Constituição."

Art. 73

"Art. 73. Será encaminhado ao Congresso Nacional relatório informando os percentuais de limitação aplicados aos programas, em cada unidade orçamentária, no prazo de trinta dias após a publicação do ato do Poder Executivo que estabelecer a limitação de empenho e movimentação financeira."

Razões do veto

"A limitação de empenho e movimentação financeira, quando necessária, em atendimento ao disposto no art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000, é realizada, no âmbito do Poder Executivo, por órgão e/ou unidade orçamentária tendo presente vários fatores, dentre eles o nível de prioridade de sua programação, os compromissos inscritos em restos a pagar e em execução no exercício correspondente e a sua capacidade de execução em função dos acréscimos na programação ocorridos durante a tramitação do projeto de lei orçamentária no Congresso Nacional.

Ademais, a fixação de limites de empenho e movimentação financeira por programa retira autonomia dos órgãos e/ou unidades orçamentárias na busca de uma maior racionalidade na utilização dos recursos disponíveis."

Ações 2834, 100W, 1393, 6486 e 3228 constantes do Anexo I

Programa 0229 - Corredor São Francisco

"Ação 2834 - RESTAURAÇÃO DE RODOVIAS FEDERAIS"

Programa 0231 - Corredor Transmetropolitano

"Ação 100W - REGULARIZAÇÃO DA VAZÃO DO RIO PIRACICABA NO ESTADO DE SÃO PAULO"

Programa 1113 - Nacional de Atividades Nucleares

"Ação 1393 - IMPLANTAÇÃO DE UNIDADE DE ENRIQUECIMENTO DE URÂNIO"

Programa 0296 - Energia nas Regiões Sudeste e Centro-Oeste

"Ação 6486 - USINA TERMONUCLEAR ANGRA III (RJ)"

Programa 0256 - Aprimoramento dos Serviços Postais

"Ação 3228 - MODERNIZAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA DE ATENDIMENTO"

Razões de veto

"O veto às ações relacionadas objetiva compatibilizar o Anexo de Metas e Prioridades com as ações constantes do autógrafo do projeto de lei do Plano Plurianual 2004-2007, em observância ao disposto no art. 166, § 4º, da Constituição."

Itens 2 a 5 da alínea "a" do inciso XI do Anexo III

"XI -

a)

.....

2. do segurado especial;

3. do empregador doméstico;

4. do empregador rural - pessoa física e jurídica;

5. das associações desportivas que mantêm equipe de futebol profissional;

....."

Razões do veto

"O Acórdão nº 38/2004 - TCU - Plenário, de 2 de fevereiro de 2004, determina à Secretaria de Previdência Social do Ministério da Previdência Social que 'exclua do demonstrativo de benefícios previdenciários os itens referentes ao segurado especial, empregadores rurais (pessoa física e jurídica), empregador doméstico e clube de futebol profissional, uma vez que se trata de regimes tributários próprios de seguridade social, conforme estabelece o § 9º do art. 195 da Constituição Federal'.

Ressalta o TCU, no Relatório que culminou no referido acórdão, que o § 9º do art. 195 da Constituição possibilita, 'em sede constitucional, o estabelecimento de alíquotas ou base de cálculos diferenciadas para o caso da cobrança de contribuição social de empregador, empresa ou entidade equiparada a empresa'.

Afirma ainda o TCU, no mencionado Relatório, que 'Se estamos diante da estipulação de outra norma de incidência tributária com critério material e base de cálculo diferentes, não há que se falar em renúncia de receita, mas no estabelecimento de regime tributário distinto'.

Diante do exposto, conforme o entendimento adotado pelo TCU, vislumbramos que não cabe falar de renúncia de receita, mas no estabelecimento de regime tributário distinto."

Inciso XXXVII do Anexo III

"XXXVII - demonstrativo dos programas e ações incluídos no projeto de lei orçamentária para 2005 resultantes do desmembramento ou agregação de programas e ações, constantes das leis orçamentárias de 2003 e 2004, contendo a correlação entre as codificações e os títulos novos com os constantes em leis anteriores;"

Razões do veto

"A partir do corrente exercício, visando a racionalização e a redução de custos, o Poder Executivo iniciou a integração dos Sistemas de Planejamento e de Orçamento (Sigplan e Sidor), cuja consolidação ocorrerá com o encaminhamento do projeto de lei orçamentária de 2005 e da primeira revisão do Plano Plurianual 2004-2007 ao Congresso Nacional.

Dessa forma, somente a partir da conclusão dessa etapa será possível o desenvolvimento de um aplicativo específico que possibilite a geração do relatório de que trata o inciso em questão.

Assim, por impossibilidade operacional de elaboração do demonstrativo solicitado no prazo estabelecido, sugere-se veto a esse dispositivo."

Itens 3, 5, 6, 7 da Seção II do Anexo V

"II)

.....
3. Despesas referentes a recursos oriundos de operações de crédito externas, destinadas à cobertura de contratos comerciais em andamento, de interesse da Defesa Nacional.

.....
5. Despesas constantes das seguintes unidades orçamentárias:
a) 30911 - Fundo Nacional de Segurança Pública;
b) 30907 - Fundo Penitenciário Nacional;
c) 30909 - Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades Fim da polícia Federal; e
d) 20926 - Fundo Nacional Antidrogas.

6. Despesas custeadas com as receitas próprias arrecadadas, fonte 150, pelo Departamento de Polícia Rodoviária Federal.

7. Despesas destinadas ao semi-árido nordestino e alocadas aos programas 0379 - Desenvolvimento da Agricultura Irrigada, 1047 - Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido - CONVIVER, e 0515 - Proágua - Infra-estrutura."

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 ressaltar as despesas relacionadas da limitação de empenho contraria o interesse público."

Ouvido, também, o Ministério da Fazenda manifestou-se pelos vetos aos seguintes dispositivos:

§§ 2º e 5º do art. 19

"Art. 19.

.....
§ 2º O concedente deverá manter atualizados no Siasg os dados referentes à execução física e financeira dos contratos cujo valor seja três vezes superior ao limite estabelecido no art. 23, inciso I, alínea "a", da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, correspondentes aos convênios que celebrar.

§ 5º A inobservância do disposto neste artigo constitui grave infração à norma legal, ficando o responsável sujeito às sanções previstas no art. 16, inciso III, e no art. 58, ambos da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992."

Razões do veto

"A função principal dos convênios é permitir, por meio da descentralização da execução de ações de governo, que a União realize ações públicas em localidades em que não possui estruturas administrativas capazes de viabilizar sua execução, além de se valer do suporte técnico e administrativo do ente com o qual realiza o acordo de cooperação de mútuo interesse. Ao exigir que cada contrato decorrente dos convênios celebrados tenha sua execução física e financeira registrada no Siasg, a União está trazendo para si todas as atividades administrativas antes exercidas pelos convenientes, eliminando as vantagens da descentralização. É sabido, também, que o Governo Federal não detém meios materiais e recursos humanos capazes de realizar a alimentação dos dados e acompanhamento na forma como pretendida. O custo da alocação de pessoal e material para fazê-lo certamente anularia todos os ganhos de escala viabilizados pela celebração dos convênios. Com relação às punições previstas no § 5º, significa dizer que todos os gestores federais passarão a estar sujeitos à aplicação de penalidade para a qual, na sua maioria, não disporão de meios para cumpri-la. Finalmente, entende-se que não cabe à LDO estabelecer regras de punição penal ou administrativa, exorbitando sua competência."

Alínea "b" do inciso VII e inciso IV do § 1º do art. 29

"Art. 29.

VII -

b) programas de prevenção a doenças e de incremento da qualidade de vida dos servidores, desde que sejam implantados, como contrapartida, programas sócio-culturais-esportivos de responsabilidade do Poder Executivo, dirigidos a comunidades carentes;

§ 1º

IV – no inciso VIII do **caput**, as despesas para atender a atividade de tutoria nas universidades.

....."

Razões do veto

"O disposto na alínea 'b' do inciso VII, ao permitir que existam exceções para a vedação de transferências a clubes e entidades associativas de servidores baseado na existência de programas sócio-culturais-esportivos de qualquer natureza, independentemente do estabelecimento de regras e parâmetros claros, na prática viabiliza a transferência praticamente indiscriminada que se pretendia coibir. Além do mais, o dispositivo é de difícil averiguação do cumprimento por demandar do transferidor uma fiscalização para o qual não está instrumentalizado. Com relação ao inciso IV do § 1º, dá-se

um tratamento diferenciado para atender atividade de tutoria nas universidades, o que, além de criar situação discriminatória, entra em contradição com o inciso XVI do art. 37 da Constituição, que permite ocupação de até dois cargos de professor sem discriminar o tipo de órgão de sua vinculação, no caso, universidades."

Incisos XII e XIII do art. 78

"Art. 78

.....
XII - a concessão de subsídios a ações de saneamento ambiental de interesse social;
XIII - a equalização de taxas de juros dos financiamentos relativos aos programas de aquicultura e pesca; e

....."

Razões do veto

"O Tesouro Nacional vem, nos últimos anos, realizando trabalho de redução dos tipos e simplificação da forma de emissão dos títulos públicos. Dentre outras medidas, destaca-se o combate à emissão de títulos para outras finalidades que não o refinanciamento do estoque da dívida pública. As exceções que existem são procedimentos não mais utilizados e dispostos em leis específicas. Dentre essas, muitas são apenas cumprimento de contratos já firmados antes da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF e que não são mais recontratados (como por exemplo, os contratos de refinanciamento com os Estados e Municípios). Os incisos XII e XIII do art. 78, ao incluir a possibilidade de emissão de títulos para novos subsídios e equalizações, abre precedente indesejável para o incremento do estoque da dívida pública mobiliária federal. Essa elevação, ao impactar as estatísticas públicas, significaria uma piora dos indicadores da saúde financeira do País, o que poderia se refletir nas percepções de risco sobre a nossa economia e, conseqüentemente, elevaria o custo de refinanciamento. Ressalta-se que a elevação de 1% no custo de refinanciamento da dívida pública significaria mais de R\$ 7 bilhões de aumento no pagamento de juros. Observa-se, portanto, a importância, em termos financeiros, da utilização cautelosa dos títulos públicos. É por esse motivo que o Tesouro Nacional vem buscando reduzir as possibilidades de emissão desses papéis, restringindo-as apenas à administração da dívida pública. É patente a importância para o País, dos programas de saneamento ambiental e de aquicultura e pesca. Mas eles devem ser financiados com receitas correntes, e não com receitas de capital. Há que se ressaltar, também, que nenhum desses programas possui lei específica que ampare tal pretensão. Finalmente, a execução dessas programações pode ser realizada com o uso de recursos do orçamento fiscal sem nenhum prejuízo para os programas, não havendo a necessidade de que haja a emissão desses títulos para o seu financiamento, bastando que a lei orçamentária faça as alocações de créditos necessárias."

Art. 100

"Art. 100. Para fins de apreciação da proposta orçamentária, do acompanhamento e da fiscalização orçamentária a que se refere o art. 166, § 1º, II, da Constituição, será

assegurado ao órgão responsável acesso irrestrito aos seguintes sistemas e recebimento periódico de seus dados e respectivas regras de tratamento, em meio digital:

I - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi;

II - Sistema Integrado de Dados Orçamentários - Sidor;

III - Sistema de Análise Gerencial da Arrecadação - Angela, bem como as estatísticas de dados agregados relativos às informações constantes das declarações de imposto de renda das pessoas físicas e jurídicas, respeitado o sigilo fiscal do contribuinte;

IV - Sistemas de Gerenciamento da Receita e Despesa da Previdência Social;

V - Sistemas de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual - Sigplan;

VI - Sistema de Informação das Estatais - Siest; e

VII - Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - Siasg.

Parágrafo único. O disposto neste artigo abrange todo e qualquer meio de organização, armazenamento, registro, transmissão, disseminação ou divulgação de dados e informações orçamentárias, financeiras ou patrimoniais, que venham a substituir os sistemas relacionados nos incisos do **caput**, complementá-los ou apoiá-los em sua finalidade."

Razões do veto

"O comando prevê o acesso irrestrito a qualquer dado e sistema do Governo Federal, o que contraria a independência dos Poderes e a segurança jurídica dos atos que cabe ao Poder Executivo defender, na medida em que abre a possibilidade de que dados sigilosos, restritos e cuja divulgação coloque em risco a segurança do Estado e os interesses da sociedade percam o caráter de confidencialidade necessários. Além disso, muitos dos dados e sistemas utilizados pelo Poder Executivo visam apenas municiar os tomadores de decisão com projeções de cenários e hipóteses, cuja divulgação pode perturbar desnecessariamente o ambiente político e econômico do País, sem nenhuma vantagem aparente para aqueles que farão o acompanhamento da execução orçamentária.

A propósito, o Poder Executivo já dá acesso aos referidos sistemas nominados no artigo, que continuarão sendo disponibilizados para fins de consulta aos órgãos responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização orçamentária. Além do que, caso seja necessário o acesso a outras informações específicas, não disponibilizadas nas consultas já existentes, estas poderão ser demandadas aos órgãos responsáveis.

Ademais, na Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente – Lei nº 10.707, de 30 de julho de 2003 – já existe dispositivo similar, porém, disponibilizando os mencionados sistemas de informação ‘para consulta’. Esta expressão foi excluída no **caput** do art. 100 em comento.

No entanto, para que não remanesçam dúvidas quanto à manutenção da disponibilidade desses sistemas para o órgão a que se refere o art. 166, § 1º, inciso II, da Constituição, na forma da referida lei vigente, estamos propondo o encaminhamento ao Congresso Nacional de projeto de lei que acrescenta artigo de igual teor à Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2005, que ora está sendo objeto de sanção.

Finalmente, a previsão de recebimento periódico de dados, sem que seja definida a periodicidade, abre espaço para o estabelecimento de uma carga de dados a serem trabalhados e transferidos que pode suplantiar a capacidade operacional dos sistemas e provocar custos excessivos para os gestores dos mesmos."

§§ 1º e 2º do art. 108

"Art. 108.

.....

§ 1º No relatório de que trata o inciso II serão avaliados, especialmente, os custos para a União da execução da política de metas inflacionárias, de juros, de intervenção no mercado de câmbio, da manutenção de reservas, do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional - PROER, e das operações com derivativos e de outros fatores no endividamento público.

§ 2º Serão explicitados os parâmetros esperados para crescimento do produto, índice de inflação, taxa de juros nominal e real, nível de endividamento e volume de desembolso com serviço da dívida no início do exercício e o efetivamente observado, apresentando-se as justificativas de eventuais desvios."

Razões do veto

"Com relação ao § 1º, não é possível avaliar inequivocamente, **a priori**, tais custos. A eventual apuração seria baseada em um conjunto de hipóteses sobre a evolução da economia que podem não se confirmar, até porque as políticas macroeconômicas executadas pelo Governo tenderão a minimizar os impactos vislumbrados pelos cenários estudados, levando a interpretações inconclusivas, que não contribuirão para o fim pretendido pelo comando da LDO.

No tocante ao § 2º, a taxa de juros é exatamente o instrumento por meio do qual é estabelecida a política monetária. Sua trajetória não pode ser definida **a priori**, pois depende da evolução do cenário econômico e dos eventuais choques não antecipáveis aos quais a economia está sujeita ao longo do tempo. A explicitação das expectativas de taxas de juros em momento tão antecipado poderia causar distúrbios na condução da política monetária, em nada contribuindo para a estabilidade econômica buscada. Os demais parâmetros já são disponibilizados pelo Poder Executivo em relatórios periódicos, quando as explicações das variações ocorridas são realizadas."

O Ministério da Previdência Social, também ouvido, manifestou-se pelo veto ao dispositivo abaixo:

Art. 60

"Art. 60. O Poder Executivo deverá gerir o Regime Geral de Previdência Social – RGPS buscando garantir o não-crescimento da necessidade de financiamento desse Regime, em percentual do PIB, verificado em 2004.

§ 1º Entende-se por necessidade de financiamento a diferença entre o valor dos benefícios previdenciários pagos, excluídos os pagamentos de sentenças judiciais, e a soma das receitas previstas na alínea "a" do inciso I e no inciso II do art. 195 da Constituição e do inciso II do artigo 84 do ADCT.

§ 2º Caso ocorra crescimento da necessidade de financiamento do RGPS, em percentual do PIB, o Poder Executivo deverá apresentar justificativa à comissão mista de que trata o art. 166, § 1º da Constituição."

Razões do veto

"A Previdência Social não concede direitos, apenas reconhece os direitos concedidos por lei aos segurados do Regime Geral de Previdência Social. Direitos esses que vão sendo implementados ao longo dos tempos, à medida que vão sendo implementadas as condições requeridas por lei para a obtenção de cada benefício assegurado por ela. Portanto, a concessão de três ou quatro milhões de novos benefícios em 2004 e a correspondente despesa, por exemplo, não dependem do tipo de gestão do Regime nem de nova legislação, isto é, trata-se de variável fora do controle do Poder Executivo.

A Receita Previdenciária, de outro lado, não se submete exclusivamente ao controle do gestor do Regime. Ao contrário, está sujeita a variáveis macroeconômicas, como crescimento da economia e do nível de emprego formal, entre outras. Da mesma forma, conquanto desejável a pujança da economia de uma Nação, o crescimento ou estagnação de seu Produto Interno Bruto submete-se a tantas variáveis, a maior parte das vezes incontroláveis e conflitantes, que impossibilitam o respectivo controle efetivo.

Se essas grandezas, PIB e necessidade de financiamento da Previdência Social, a que se reporta o **caput** do art. 60 do projeto de lei da LDO, não são passíveis de controle individualmente, certamente que não o serão quando conjugadas. Eis que a relação entre elas pode correr de diversas formas, inclusive em proporções inversas, que, aliás, é o que ocorre em períodos de baixa atividade econômica, quando se verifica redução do número de empregos formais e da massa salarial, de um lado, e, de outro, aumento da procura por benefícios previdenciários.

Ilustra a dificuldade de controle dessas grandezas a situação verificada no encerramento do primeiro semestre de 2004, onde se verificou que, no mês de junho, a necessidade de financiamento da Previdência, de R\$ 1,58 bilhão, caiu 20,6% em relação ao mesmo mês do ano passado (R\$ 1,89 bilhão), já descontada a inflação do período, e 12,9% em relação a maio deste ano. Não obstante a verificação dessa queda extraordinária, o resultado não foi suficiente para reduzir a necessidade de financiamento da Previdência, que cresceu 15,7% em relação ao primeiro semestre do ano passado.

Desta forma, conquanto seja notório o crescimento da economia no ano em curso e ainda que continuem favoráveis os resultados da previdência, não é de se esperar que esse percentual de 15,7% venha a ser compensado com um crescimento proporcional do PIB, o que demonstra a falta de razoabilidade na comparação dessas grandezas.

Convém lembrar que não obstante o empenho na gestão do Regime, com a busca de seu equilíbrio financeiro, que tem contado com a compreensão e apoio do Congresso Nacional, as necessidades de financiamento da Previdência Social em relação ao PIB têm apresentado crescimento significativo nos últimos anos, variando de 0,03% em 1996, para 1,26% em 2002, e para 1,73% em 2003, com um incremento de 37% entre 2002 e 2003, não se mostrando nada razoável se esperar equilíbrio dessas grandezas em curto prazo."

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, 11 de agosto de 2004.

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 12.8.2004 (Edição extra)