

Mensagem nº 791

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do parágrafo 1º do artigo 66 da Constituição Federal, decidi vetar parcialmente o Projeto de Lei nº 3, de 1995 - CN, que "Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 1996 e dá outras providências".

São os seguintes os dispositivos ora vetados:

Incisos III do caput, X, XVII e XVIII do § 3º; § 4º, todos do art. 4º

"Art. 4º

.....
III - anexos individualizados dos orçamentos fiscal e da seguridade social, discriminando a receita e a despesa na forma definida nesta Lei;

.....
§ 3º

.....
X - a consolidação dos gastos nos grupos de natureza de despesa (GND) "investimentos" e "outras despesas de capital" programados nos três orçamentos da União, por unidade orçamentária e por unidade da Federação, eliminadas as duplicidades;

.....
XVII - os subsídios financeiros e creditícios, tanto explícitos como implícitos, indicando, por região, por projeto e por fundo ou qualquer outra fonte, os respectivos valores individualizados, em cumprimento ao disposto no art. 165, § 6º, da Constituição Federal;

XVIII - as estimativas da receita e da despesa nos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento, incluindo as premissas básicas de comportamento dos principais itens e uma análise retrospectiva da execução nos últimos dois anos, para cada um desses itens;

.....
§ 4º Para fins de análise comparativa, os valores constantes dos demonstrativos previstos no parágrafo anterior, referentes ao período de janeiro de 1992 a junho de 1994, serão elaborados a partir de dados apurados mensalmente e convertidos a preços de junho de 1994."

Razões do veto

A decisão de vetar alguns dispositivos da LDO decorre, em parte, das dificuldades operacionais de adaptação dos sistemas de processamento de dados orçamentários do Governo Federal para atender aos novos detalhamentos incluídos no referido projeto de lei, face ao exíguo tempo que nos separa do envio da proposta orçamentária ao Poder Legislativo.

As leis de diretrizes orçamentárias anuais vêm suprimindo a ausência da lei complementar prevista no art. 165, § 9º, da Constituição Federal, situação que tem permitido testar, na prática, as novas disposições constitucionais sobre a matéria, aprimorando a sistemática orçamentária e fornecendo valiosos subsídios para a elaboração e aprovação da mencionada lei complementar.

Ao mesmo tempo, porém, essa circunstância tem criado dificuldades operacionais para cumprimento de exigências adicionais estabelecidas a cada lei de diretrizes orçamentárias, tendo em vista o prazo extremamente curto para a coleta de novas informações, parte das quais exige a adaptação dos sistemas de computação de dados.

Apesar do mérito de algumas proposições incluídas no Projeto de Lei nº 3, que visam ao aprimoramento do processo de elaboração orçamentária, a impossibilidade operacional de atendê-las no exíguo prazo de pouco mais de 30 dias obriga-me a vetar o inciso III do *caput*, os incisos X, XVII e XVIII do § 3º, e § 4º do art. 4º do projeto, a fim de não descumprir os prazos constitucionais de apresentação da Lei de Meios ao Congresso.

§ 3º do art. 12 e inciso V do § 2º do art. 18

"Art. 12.

.....
§ 3º Exclui-se, ainda, das vedações deste artigo a destinação de recursos à instalação de órgãos federais nos novos Estados da Federação, que se subordinará às diretrizes gerais desta Lei.

"Art. 18.

.....
§ 2º

.....
V - às transferências destinadas ao Distrito Federal para atender despesas com educação e saúde, que obedecerão a critérios específicos e aos objetivos básicos desta Lei."

Razões do veto

Foram incluídos no projeto dispositivos que, como estes, proporcionam tratamento diferenciado para algumas Unidades da Federação. A falta de critérios claros e de fundamentação econômica para a alocação de recursos nesses casos, não me resta alternativa senão a do veto.

§ 1º do art. 14

"Art. 14

.....
§ 1º As parcelas relativas à contrapartida serão indicadas nos respectivos subprojetos e subatividades por intermédio de código próprio de fontes."

Razões do veto

Deve ser considerado que o código de fonte tem a finalidade de identificar a origem do recurso, enquanto que o de contrapartida define um tipo específico de despesa, não sendo viável indicar nos subprojetos e subatividades ambas as informações por meio de um código único.

Ressalte-se que documentos operacionais são colocados à disposição do Congresso Nacional, tanto por ocasião da remessa do Projeto de Lei orçamentária como durante o processo de execução da Lei de Meios, indicando as contrapartidas alocadas na programação.

Inciso VII do art. 34

"VII - o refinanciamento da dívida interna dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos da legislação vigente."

Razões do veto

Esse inciso sofre igualmente o veto, porquanto, além de já ter havido refinanciamento da dívida interna dos Estados e dos Municípios, nos termos das Leis nºs 7.967, de 27 de dezembro de 1989, e 8.727, de 5 de novembro de 1993, a aprovação do dispositivo em foco poderia engendrar aumento da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna - DPMF, o que iria de encontro à intenção do Governo de reduzir seu endividamento, assim como de promover o alongamento da maturação e a diminuição do custo de rolagem do estoque atual da dívida em poder do público.

Por conseguinte, tal inciso conflita com o interesse público.

Art. 43

"Art. 43. A execução da lei orçamentária anual será realizada de modo uniforme visando assegurar que, no âmbito de cada orçamento e de cada Poder, nenhum subprograma tenha execução acumulada, ao final de cada bimestre, que exceda em mais de trinta por cento a média da execução acumulada dos demais subprogramas.

§ 1º Excluem-se desta norma os subprogramas: "Dívida Interna", "Transferências Financeiras a Estados e Municípios", "Previdência Social a não Segurados", "Previdência Social a Inativos e Pensionistas", "Estoques Reguladores", "Execução da Política Agrícola", "Reserva de Contingência", e a despesa realizada com base em créditos extraordinários.

§ 2º O cálculo da execução será realizado pela apuração da representatividade percentual do montante da execução financeira acumulada em cada subprograma no total da despesa fixada na lei orçamentária anual para tal subprograma, considerado os ajustes decorrentes de créditos adicionais abertos no exercício.

§ 3º O relatório de que trata o art. 165, § 3º, da Constituição conterá demonstrativo que permita verificar o cumprimento do disposto neste artigo, acompanhado de justificação dos eventuais desvios ocorridos no período em relação à margem de que trata o "caput".

Razões do veto

O disposto no art. 43 pressupõe que a lei orçamentária possa ser executada de maneira uniforme no âmbito de cada orçamento e de cada Poder. A experiência, contudo, mostra a inviabilidade de tal suposição, uma vez que o programa de trabalho de qualquer governo exige tratamento diferenciado para cada um de seus órgãos, o que também se verifica na esfera dos demais Poderes. Parte apreciável da despesa pública, pela sua compulsoriedade, sazonalidade e objetivos programáticos, não pode ser subordinada a regras rígidas e preestabelecidas, motivo pelo qual apresento veto ao referido dispositivo.

Justifica-se o veto aos parágrafos do art. 43 como decorrência da negativa de sanção ao *caput*.

Art. 47

"Art. 47. No exercício do acompanhamento e da fiscalização orçamentária a que se refere o art. 166, § 1º, II da Constituição, será assegurado ao órgão responsável o acesso irrestrito, para fins de consulta, ao Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI, e ao Sistema Integrado de Dados Orçamentários - SIDOR e ao Sistema de Análise Gerencial de Arrecadação - ANGELA."

Razões do veto

Por esse artigo, à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional se asseguraria acesso irrestrito ao SIAFI e ao SIDOR, que a rigor já possui, mas também aos dados sobre a situação econômica e financeira de todos os contribuintes por meio do ANGELA - Sistema de Análise Gerencial de Arrecadação. Ora, o art. 166, § 1º, II, da Constituição Federal já estabelece que, quando necessário, a atuação da CMO será complementada pela das comissões parlamentares de inquérito, as quais já detêm o privilégio de quebra do sigilo (C.F. art. 5º, XII, c/c art. 58, § 3º) em razão de sua competência para apurar suspeitas de irregularidades.

Desse modo, já estando o assunto regulado pela Constituição, não vejo como possa a norma infraconstitucional aperfeiçoar o processo.

Art. 54

"Art. 54. O Poder Executivo publicará e distribuirá síntese da proposta e da lei orçamentária, em linguagem clara e acessível ao cidadão em geral, autorizando sua reprodução."

Razões do veto

A obrigatoriedade de publicar duas sínteses, uma da proposta orçamentária e outra da Lei de Meios, ensejaria enormes dificuldades de implementação, que seria inviável em curto prazo. As três experiências anteriores, em relação a essas sínteses (em 1969, com base na proposta; em 1984 e 1985, com base na Lei Orçamentária), apontam, considerando os custos incorridos e a tempestividade da informação, para a validade deste trabalho apenas em relação à Lei. Tendo em vista a impossibilidade técnica de exclusão somente da parte referente à síntese da proposta, não resta outra alternativa que não o veto integral do art. 54.

Com estas considerações, reitero a disposição do Poder Executivo em dar a transparência necessária ao exame do projeto de lei Orçamentária que será encaminhado ao Congresso Nacional, liberando o Sistema Integrado de Dados Orçamentários - SIDOR para que o Poder Legislativo possa utilizá-lo como fonte de consultas e para a eventual elaboração de demonstrativos indispensáveis ao cumprimento das suas prerrogativas constitucionais.

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

Brasília, 25 de julho de 1995.