

MENSAGEM Nº 46

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL:

Tenho a honra de comunicar a Vossa Excelência que, nos termos do parágrafo 1º do artigo 66 da Constituição Federal, decidi vetar parcialmente o Projeto de Lei nº 20, de 1990(CN), que "Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quinquênio 1991/1995 e dá outras providências".

O veto incide sobre os seguintes dispositivos:

Artigo 2º e parágrafos

"Art. 2º - As leis de diretrizes orçamentárias para os exercícios de 1993 a 1995 especificarão, para cada unidade orçamentária, as metas anuais da Administração Pública Federal, compatibilizadas, em nível de subprograma, com as estabelecidas no Anexo II desta Lei.

§ 1º - Para o exercício de 1991, o Poder Executivo, dentro de sessenta dias, a contar da publicação desta Lei, e sem prejuízo da execução orçamentária, promoverá as adequações necessárias no Plano Plurianual decorrentes das alterações no orçamento anual.

§ 2º - Para o exercício de 1992 as diretrizes, objetivos e metas do Plano Plurianual serão estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias e prevalecerão até que se efetive a revisão geral do plano, prevista nesta Lei."

Razões do veto

O texto constitucional estabelece, de forma inequívoca, a subordinação das Leis de Diretrizes Orçamentárias e dos Orçamentos da União ao Plano Plurianual.

Com efeito, assim dispõem o § 7º do artigo 165, o § 3º, I, e § 4º do artigo 166 e o § 1º do artigo 167, todos da Carta Magna:

"Art. 165.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre

suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

Art. 166.

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

Art. 167.

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade."

Portanto, ao limitar, no caput do art. 2º, a exigência da compatibilidade das Leis de Diretrizes Orçamentárias com o Plano Plurianual tão-somente no período 1993-1995 do quinquênio 1991-1995, no qual vigorará o referido Plano, o Congresso Nacional introduziu uma restrição àquela condicionante, enquanto deveria alcançar todo o quinquênio, à vista das normas constitucionais já assinaladas.

No mesmo sentido se patenteia a inconstitucionalidade dos §§ 1º e 2º do artigo, os quais preconizam a inversão da regra preponderante de adequação das Leis de Diretrizes Orçamentárias e dos Orçamentos da União ao Plano Plurianual.

Alínea "f" do § 3º do artigo 5º

"Art. 5º

.....
f) reestruturação do sistema tributário, buscando maior progressividade e abrangência dos tributos e contribuições sociais."

Razões do veto

Esta alínea inclui, entre as linhas de ação a serem adotadas pelo Executivo com vistas à reestruturação do gasto público, a "reestruturação do sistema tributário, buscando maior progressividade e abrangência dos tributos e contribuições sociais".

Não bastasse a impropriedade da inclusão de uma

providência relativa ao sistema tributário em um processo de reestruturação de gasto público, haveria que salientar a exorbitância da redação ao incluir as contribuições sociais no sistema tributário (art. 145 da Constituição). A reestruturação do sistema tributário é matéria que se inscreve mais adequadamente no domínio da emenda constitucional do que na legislação infraconstitucional.

A alínea é contrária ao interesse público.

Artigo 7º e Parágrafo único

"Art. 7º - As dotações consignadas nos orçamentos anuais da União e em seus créditos adicionais, nominalmente identificadas para Estados ou Municípios, serão liberadas mediante requerimento e apresentação de plano de aplicação, dispensando-se assinatura de convênio.

Parágrafo único - Caberá ao órgão repassador fiscalizar a execução do plano de aplicação."

Razões do veto

Aparentemente, trata-se de norma que favorece a desburocratização dessas transferências. Entretanto, a adoção do instituto do convênio e a publicação do respectivo extrato no Diário Oficial da União aproveitam à desejada transparência e segurança que o Executivo deve conferir aos seus atos.

Inequivocamente, a supressão dos convênios nesses repasses dificultaria o imprescindível controle e a fiscalização do emprego dos recursos transferidos, sendo, portanto, contrária ao interesse público.

Anexo Especial

Finalmente, estou vetando o "Anexo Especial" do Projeto de Lei. Na realidade, esse Anexo especifica despesas consignadas em favor do Ministério Público da União, totalizando, no período 1991-1995, Cr\$ 47.462,10 milhões, a preços de maio de 1990, em divergência com o valor constante no Anexo IV (Cr\$ 24.450,34 milhões, a preços de maio de 1990), discriminado tanto na "Consolidação dos Quadros das Despesas" (parte 2.1 do Anexo IV), quanto no "Detalhamento dos Quadros das Despesas" (parte 2.2 do Anexo IV).

Afora representar contradição que comprometeria a operacionalidade do Plano Plurianual, pois, em última análise,

revelaria a existência de dois parâmetros distintos para um mesmo gasto, impende observar que as despesas previstas no mencionado Anexo Especial (aumento de 94,1% em relação à programação original) findaria por afetar os níveis de consistência macroeconômica que embasaram a elaboração do Plano.

Ressalte-se que o "Anexo Especial" sequer é mencionado no art. 1º, § 2º, do Projeto de Lei.

Por tudo isso, tenho por contrário ao interesse público o citado Anexo.

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, em 30 de janeiro de 1991.