

2.º 47

Excelentíssimo Senhor Presidente do Senado Federal:

Tenho a honra de comunicar a Vossa Excelência que, no uso das atribuições que me conferem os artigos 70, § 1º e 87, II, da Constituição Federal, resolvi vetar, parcialmente, o projeto de Lei da Câmara nº 201-D, de 1950 (no Senado nº 38, de 1952), que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Incidem o veto sobre as disposições abaixo relacionadas, por contrárias aos interesses nacionais, pelas razões a seguir expostas:

I) o parágrafo único do art. 3º e no art. 57, a expressão "ressalvado o parágrafo único do art. 3º desta lei,".

Razões:

Os inconvenientes devidos ao sistema vigente da pluralidade orçamentária são indiscutíveis. Aprovando norma repressiva às violações do princípio da universalidade, este Governo apenas abre caminho para a concretização do desiderato a que se propôs - entrelaçar todas as decisões num conjunto representativo de plano bem integrado com vistas à situação econômica - para saneamento das finanças públicas que está o País a reclamar.

Entretanto, o caráter seletivo emprestado pela redação do parágrafo único situa de forma antagônica o amplo e in-

indubitável entendimento firmado à luz do art. 3º, que demonstra o alcance total da influência governamental sobre a economia, em perfeita sintonia com a regra constitucional da universalidade.

Além disso, é flagrante a colisão com as normas salutares ditadas no art. 7º, as quais objetivam que o orçamento previna a maneira pela qual, em caso de "deficit", seja ele coberto.

As exclusões do parágrafo único são endereçadas às operações de crédito por antecipação de receita, às emissões de papel moeda e a outras entradas compensatórias no ativo e passivo financeiros. Quanto às primeiras, não haverá qualquer dúvida a suscitá-las, uma vez que, tradicionalmente, há alguns exercícios, os organismos da União vêm inscrevendo e prevendo limitação para socorro da administração financeira em tais operações. Por não alterarem o patrimônio, as operações compensatórias estariam "ab initio" ressalvadas do tratamento preconizado, perante a inteligência da regra da universalidade, razão bastante para ser desnecessária a excepcionalidade inscrita no dispositivo vetado.

Portanto, resta por relêvo à aplicabilidade da regra quanto a emissões. Nesse passo o dispositivo seria oportuno, caso não existisse o art. 73, § 1º, II da Constituição Federal. O mestre de Direito Constitucional, Pontes de Miranda, em "Comentários à Constituição de 1946, tomo III, página 13, ensina, quanto à abertura de operações de crédito e emissões de curso forçado, de que trata o art. 65, VI, da Lei Maior:

"A lei seria, conseqüentemente, "lei fora do orçamento" se não existisse o artigo 73, § 1º, II, que permitiu a inserção da regra jurídica autorizativa da emissão no orçamento da República, quando disse, abrindo exceção ao princípio de que só se insere no orçamento o que se tem por lei em sentido formal, que se pode embutir no orçamento "o modo de cobrir

o déficit. De dos meios de tal cobertura é a em-
issão.

As emissões, para que tenham base na lei, isto é,
para que se não possam considerar atos em exorci-
tão de delegação legislativa, portanto atos admi-
nistrativos ilegais e contrários à Constituição de
1946, art. 16, § 2º, é preciso que se tenha promul-
gado lei - lei feita pelo Congresso Nacional, com
o assento do Presidente da República - e tal lei
não haja delegado arbitrio ao Poder Executivo. A
lei é a lei que autoriza a emissão, fora do orça-
mento, ou, por força do art. 73, § 1º, II, da Cons-
tuição de 1946, a regra jurídica autorizativa de
emissão inscrita no orçamento, se para cobrir défi-
ci do orçamento. Não se pode invocar o art. 73, §
1º, II, da Constituição de 1946, se a emissão
não é para cobrir o déficit. Porque a regra jurí-
dica autorizativa de emissão editada é de postu-
ris-se inscrita no orçamento ou o é como "modo de
cobrir o déficit".

quanto ao voto à exceção do art. 57, é decorren-
cia natural da linguagem de parágrafo único do art. 34.

II) o parágrafo 2º do artigo 64.

Emenda

As vinculações capitalizadas da União, no tocante
ao Orçamento Federal, atingem cerca de 42% do total. Esta vig-
eção é muito rígida, quer por princípios constitucionais,
quer por normas estabelecidas em leis especiais. Não há por-
que alterar a sistemática vigente, aumentando-se estas, apenas,
como base de cálculo das dotações a aplicação de balanço do exer-
cício anterior, tanto mais que, na prevalência do critério pre-
visto, ocorrerão decisões relativas aos valores destinados, prin-
cipalmente a investimentos ligados a planos de desenvolvimento
regional e a outros setores relevantes e estratégicos da econo-
mia nacional. Essas reduções serão ainda mais agravadas, em
situações reais, se se considerarmos o não ajustamento, em modo cor-
rente, das vinculações de receitas à taxa de inflação, não a vi-
sando em exercício anteriores, mas sim, àquela prevista para o

ano em que se formula a proposta orçamentária.

III) os artigos 9º e 10º.

Razões:

Os conceitos de tributo, imposto, taxa e contribuição de melhoria constituem matéria do projeto de Código Tributário Nacional, apresentado pelo Executivo (Projeto na Câmara nº 4.834-A, de 1955). Tais conceitos assumem ímpar relevância, por suas consequências práticas sobre a validade das contribuições compulsórias da União, Estados ou Municípios, em especial quanto às figuras não expressamente enumeradas na discriminação constitucional de rendas.

As definições vetadas divergem parcialmente das constantes daquele projeto de Código. E não satisfazem, por não serem abrangentes de certos tributos, tais como os destinados a atender a atividades especiais da administração (o imposto único sobre combustível e lubrificantes líquidos, por exemplo) e os de finalidade extrafiscal.

IV) no art. 14, a expressão "subordinados ao mesmo órgão ou repartição".

Razões:

A negativa de anulação se prende ao afluxo de dívidas sem conta e justificáveis surgidas em assuntos de organização. Na ordenação dos orçamentos, em que a liberdade de composição, em virtude da dinâmica do processo, deve estar limitada pelos interesses da Administração e com vistas aos propósitos econômicos e sociais, todas essas altas finalidades ficariam colhidas por não se comportarem em estruturas desatualizadas ou em vias de edificação.

Entende ser ponderável o volume de discrepâncias oriundo pela conceituação, principalmente pelo regime de submissão das dotações ao mesmo órgão ou repartição, quando se tratar de recursos para despesas, às quais não corresponda contraprestação de bens ou serviços, inclusive subsídios de toda a natureza destinados a manutenção de outras entidades de direito público ou privado, por exemplo, as cotas pertencentes aos Municípios no imposto de renda e no imposto de consumo.

V) no art. 15, as palavras entre vírgulas - "no afi-
nido" e todo o § 12.

Assões:

A redação do art. 15 e o disposto no seu § 12 ocorrem decididamente para o desvirtuamento de outras normas sobre a estrutura e funções da lei de orçamento.

Colocado no plano indutivo e sentido programático, e evidenciando apenas os desideratos, mas não o necessário para a condição de essencial. Teria no lugar processo de planejamento, posto à margem da maioria das nações. Juntamente a enumeração das metas visadas em termos de unidades de trabalho em cada atividade sob o setor público, caso a discriminação da despesa, na lei, se faça no sentido, por elementos, e considerando como elementos os desdobramentos da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios, os vetos de tipo - ativos indutivos à observação de leis orçamentárias excessivamente discriminativas, com base as inconveniências comprovadas, à sociedade, pela experimentação universal.

Prevenindo-se contra possível inobservância das normas de capitalização da despesa na fase de execução, os controles interno e externo, sob o patrocínio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente, auxiliados pela contabilidade, assim, evita-se a diluição gerada pela excessiva permanência das verbas e, em certos aspectos, eliminando o desperfício de dinheiros públicos, a violação do orçamento e o consequente empimento do programa de trabalho.

Portanto, a concentração de recursos em uma única rubrica, por exemplo a de Material Permanente, permitiria o estabelecimento de critérios de preferência, sem ferir qualquer regra constitucional, segundo as necessidades e disponibilidades em conjunto com a variação dos preços de mercado.

Outrossim, não ocorrerá o que agora acontece, quando as dotações concedidas tornam-se insuficientes para fins especificados e ficam sem aplicação por não poderem ser grupadas para satisfazer pelo menos um ou alguns dos itens dos programas elaborados.

Dê-se modo, entendo não se ter caracterizado a pre-

presente lei apenas sob o prisma de diploma legal de consolidação de dispositivos vigentes, porém com múltiplas facetas em que ultrapassa os limites do processo atual, inovando para adotar os poderes competentes de instrumento de administração e controle razoável para condicionamento dos problemas a solucionar e coordenação de sua atividade financeira.

Partindo dessa concepção e do fato de existir esquema (art. 13 e anexos ns. 3 e 4) para a classificação da receita e da despesa, sem qualquer quebra do princípio constitucional da especialização, decidiu-se pela inaplicação dos dispositivos acima mencionados.

VI) o art. 43 e todos os seus parágrafos e a expressão "obedecidas as disposições do art. 43" do art. 7º, I.

Razões:

A despeito da tenaz luta encetada desde alguns anos pelo setor público em matéria financeira, nas suas três esferas de governo, poucas vezes este apresentou orçamento equilibrado, visto serem normalmente superados os incrementos de arrecadação pela desproporcionalidade da contrapartida dos gastos públicos.

Portanto, condicionar-se como disponibilidades para novas despesas os prováveis excessos de arrecadação em exercícios marcados pelo déficit, sem qualquer inclinação, por ora, para o equilíbrio, constituiria fuga à realidade financeira.

Saliente-se ainda a irrealidade e o artificialismo no tocante às estimativas da receita, a que poderá ser levada a administração financeira caso admita algumas definições compreendidas nos parágrafos do dispositivo vetado.

Quanto ao veto da expressão "obedecidas as disposições do art. 43" no inciso I do art. 7º é decorrência natural da inaplicação do art. 43 e seus parágrafos.

VII) o § 1º, do art. 55.

Razões:

Ocorre evidente inconveniência técnica em fixar-se em lei de caráter geral, e aplicável às três esferas de governo,

as características formais dos recibos de arrecadação.

Trata-se de matéria de caráter nitidamente regulamentar, que não convém cristalizar-se em texto legal, especialmente pela circunstância de tender disciplinar matéria sujeita aos mais dinâmicos progressos tecnológicos no campo de mecanização de serviços.

VIII) no art. 58, a expressão "ou não".

Razões:

A obrigação de pagamento, decorrente do empenho de despesa, depende, sempre, de implimento ou condição. Dispor contrariamente, como faz o dispositivo, por isso parcialmente vetado, constituiria erro técnico substancial, capaz, entre outras consequências, de induzir terceiros em outros erros, particularmente quanto à negociabilidade da "nota de empenho".

Estando a nota de empenho revestida dos requisitos da regularidade, é pacífico, portanto, o implimento ou a condição. Inferre-se ser a alternativa inoportuna e descabida.

IX) o parágrafo único do art. 64.

Razões:

Em seus arts. 83 e 100, a Lei acertadamente estabelece rigorosos preceitos tendentes a assegurar o completo controle da administração pública, inclusive, em relação às operações extracorrentárias. Constituiria, porém, sério inconveniente determinar-se que as ordens de pagamento somente poderão expedir-se em documentos previamente processados pelos serviços de contabilidade. Circunstâncias ocorra em que a ordem de pagamento não possa aguardar, sem grave prejuízo para os serviços, o controle contábil antecipado. A rigidez da norma cria dependência anti-econômica e insuperável para a maioria dos serviços existentes de âmbito federal, estadual e municipal.

X) a parte final "nem a responsável por dois adiantamentos" do art. 69.

Razões:

O preceito ora vetado consta da legislação federal vigente, mas já não prevalece em alguns estados. Relativamente a numerosos serviços da União tornou-se um empecilho artificial, sem

Fundamento válido.

Com efeito, tal preceito não constitui garantia e-ativa contra as malversações, pois, se a um só responsável permite conceder um ou dois adiantamentos, sem qualquer limite, não permite conceder mais de dois, embora todos de valor insignifi-ante.

Numerosos órgãos, sobretudo federais, vêm-se for-çados a operar normalmente sob o regime de adiantamentos, em fu-nção da natureza dos próprios serviços e das condições das áreas do interior onde devem atuar. E não dispoem, geralmente, de gran-de número de servidores capazes de administrar adiantamentos. Nessas condições, tais órgãos veriam seu funcionamento facilitado se a um mesmo responsável pudessem simultaneamente conceder mais de dois adiantamentos. Esta solução viria permitir, inclusive, maior discriminação dos recursos destinados a programas especiais, em lugar das usuais dotações para "despesa de qualquer natureza", que dificultam a análise e vêm propiciando abusos.

O servidor que não presta contas do adiantamento no prazo legal considera-se em alacance. Bastará, no interesse da administração, manter-se este preceito, contido na primeira par-te do art. 69, vetada a parte final do dispositivo.

XI) o art. 98.

Razões:

A conceituação de dívida fundada deverá fazer-se em outra lei, relativa ao crédito público, e da qual já existe pro-jecto em curso no Congresso.

Ademais, a dívida fundada ou consolidada não se ca-racteriza apenas pelo prazo de resgate, mas também pela natureza dos títulos que a representam, e que são, tradicional e legalman-te, as apólices da dívida pública e as obrigações do Tesouro, pa-ra cuja emissão ora se exige autorização legislativa, tanto na União como nos Estados e Municípios.

De outro lado, a emissão de Letras do Tesouro, a praz-ze inferior a doze meses, tem-se revelado recurso de acentuado valor prático, para atender a insuficiência de tesouraria, inclu-sive as decorrentes de déficits de execução orçamentária. Não

curfés, portanto, caracterizar a dívida fundada como a de exi-
gibilidades exigíveis a cada mês. Não curfés, portanto, como
sua o Responsivo 70710, caracterizá-lo com base nesses critérios
de exigibilidade, além de possibilidades de atender a desequilí-
brios orçamentários ou a aumentamentos de custos ou serviços
públicos. Essa caracterização excludente, por exemplo, o Impugnato
to de empréstimos fundados que visam ao financiamento de
guerra ou a outras concessões de dívida anterior.

Em nome de razões que se levantam a impugnar, em
parte, o projeto de que se trata, se quis o assunto à eleva-
da consideração dos senhores membros do Congresso Nacional.

Brasília, em 17 de março de 1954