



208-A

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, por considerá-lo inconstitucional e contrário aos interesses nacionais, o Projeto de Lei da Câmara nº 2.223-D/64 (no Senado nº 180/64), que altera a Legislação relativa ao imposto único sobre lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos, e dá outras providências.

Incide o veto sobre:

A - O § 6º do art. 1º

Razões - A proposição legislativa visa fomentar no País a industrialização do xisto.

Entretanto, tal programação não poderá ser levada avante apenas com aplicação obrigatória de importâncias vultosas na industrialização. A matéria, para ter solução, depende de estudos, levantamentos técnicos e aperfeiçoamento de equipamentos, para que possa ser feita aplicação dos recursos com eficiência.

Será inconveniente destinar parcelas apreciáveis das rendas da Petrobrás para aplicação forçada em setor que não está apto para utilizá-las convenientemente. O assunto é, sobretudo, da alçada da administração, que poderá pesar a possibilidade do desenvolvimento da indústria de modo a aplicar os recursos quando estes puderem ser economicamente utilizados.

A industrialização do xisto é uma das alternativas de autosuficiência nacional em combustíveis para a qual o Poder Público está atendo. Mas, a este é que caberá fazer a programação do desenvolvimento da indústria, tendo em vista a realidade.

B - No § 3º do art. 2º as expressões "reduzir ou" e "até o máximo de 10% (dez por cento)".

A Lei do Imposto Único define critérios de formação dos preços "ex-refinaria", para, em função destes, estabelecer as percentuais ad-valorem que propiciarão as receitas do referido imposto.

Os preços "ex-refinaria" passam, assim, a exercer o comando principal das receitas do Imposto Único.

Nos critérios citados, relativos à formação dos preços dos derivados, tomou-se como ponto de partida o valor CIF médio das importações de petróleo. É esse valor CIF médio que, multiplicado por coeficientes fixos, específicos para cada derivado, acusará o preço respectivo.

Assim, a expressão final do produto CIF petróleo vezes coeficiente, primordial importância para a efetiva arrecadação prevista do Imposto Único e, ainda, a função disciplinadora capaz de propiciar, à PETROBRÁS, os recursos de que necessita para levar a bom termo os seus programas.

Ora, nesses critérios, só o valor CIF dos petróleos estrangeiros, é fator aleatório. Os demais fatores, representados pelos coeficientes e taxa de câmbio estão sob controle de órgãos perma-

permanentes que devem levar em conta a conveniência dos interesses nacionais. O exercício desse controle cabe ao Poder Executivo que o faz através do Conselho Nacional do Petróleo e da Superintendência da Moeda e do Crédito, respectivamente.

O que se pretende, enfim, é não impedir, na Lei, que o Conselho Nacional do Petróleo exerça a prerrogativa de poder corrigir os preços dos derivados, em função do fato aleatório / assinalado, o valor CIF dos petróleos importados.

O parágrafo terceiro do artigo 2º do texto submetido à sanção, com a supressão sugerida, não inova na competência do Conselho Nacional do Petróleo nem lhe dá poder ilimitado ao lhe permitir alterar os coeficientes multiplicadores visto que sua atuação estará condicionada/ às variações do custo CIF e às necessidades do programa de investimentos da Petrobrás.

Por outro lado, só dessa maneira se assegurará aos Estados, Municípios, Petrobrás e outros Órgãos, garantia dos recursos, em cada exercício, tal como prevê a Lei em exame.

A prevalecer a redação do Projeto aprovado pelo Congresso, na qual se estabelece a limitação ao Conselho Nacional do Petróleo:

"..... poderá reduzir ou aumentar, até o máximo de 10% (dez por cento), os coeficientes referidos neste artigo", é o próprio Poder Legislativo que passa a impedir a efetivação das receitas do Imposto Único, tal como previstas para a vigência da Lei, ora apreciada.

C - O § 4º do artigo 2º

A legislação vigente garante a execução das importações de petróleo e derivados, em obediência aos sadios princípios que visam à garantia das qualidades, quantidades e preços.

Aliás, recentemente, o Decreto nº 53.982, de 25/6/64, que trata da regulamentação da concentração das importações de petróleo e derivados pela Petrobrás, estabelece as condições dos editais da concorrência, vinculando essas compras à exportação dos produtos brasileiros, até o limite mínimo de 20% em valor, bem como, determina a interveniência / das Carteiras de Comércio Exterior e de Câmbio, do Banco do Brasil.

Isso sem considerar as atribuições que a legislação comete ao Conselho Nacional do Petróleo, no que diz respeito às compras externas de petróleo / e derivados, cujos contratos dependem da sua aprovação final.

Acresce que a concentração das importações em mãos da Petrobrás, entre outros objetivos, teve em mira a diversificação das fontes supridoras externas, minimizando, gastos em divisas e não aumentando-os, sendo fácil comprovar-se que a expressão "mercado internacional", não tem o sentido uniforme / que aparenta, variando mesmo, os critérios, das suas cotações na área das Caraibas, na Europa e no Oriente Médio.

Há, enfim, condições jurídicas, competência e responsabilidades definidas, que permitem / alcançar-se os objetivos pretendidos sem a inclusão / desse parágrafo.

D - No § 3º do artigo 3º a expressão "deduzida a quota de 10% assegurada aos Estados produtores/ de petróleo" -

Não será justo admitir que os Estados / sejam duplamente beneficiados, pois na letra g do artigo 13, já lhes é atribuída uma parcela equivalente a 6% do valor do petróleo bruto de produção nacional.

E - O § 2º do artigo 6º -

É completamente inócua o dispositivo, / pois as ferrovias se estatizaram pela situação econômica insuportável de sua exploração, não havendo, probabilidade, segundo estudos específicos realizados, de recuperação das zonas servidas pelos ramais ou trechos em questão para cargas ferroviárias. Os planos básicos assegurando o transporte para essas zonas economicamente insatisfatórias já foram amplamente estudados e já se encontram aprovados. Compete ao Ministério da Viação e Obras Públicas garantir os transportes, ficando/ o tráfego a cargo de empresas idôneas.

F - No § 3º do artigo 6º a expressão "da zona interessada" -

A clareza do texto já deixa evidenciada que só poderá tratar-se da zona interessada ou em questão.

G - No Artigo 16 a expressão "chefiado por engenheiro da Autarquia, com transporte e pessoal técnico próprios" -

Os cargos ocupados pelos Chefes de Distrito são cargos de provimento em comissão padrão C-2, A organização administrativa do País estabelece que o provimento de tais cargos seja da competência do Poder

Executivo. No caso presente deve-se adotar a boa regra de que nos escalões imediatamente abaixo do Diretor-Geral os cargos não sejam preenchidos pelo próprio Diretor-Geral que dessa forma exercerá ação direta sobre os mesmos nos seus propósitos. Assim sendo, será boa a concepção de serem providos os referidos cargos por quaisquer pessoa da confiança da Presidência da República. Mesmo não sendo técnico da Aduana.

H - No § 1º do artigo 16 a expressão "Chefe do" -

A comunicação de qualquer irregularidade não aplicação dos recursos do fundo Rodoviário Nacional não deverá de forma alguma caber exclusivamente ao Chefe do Serviço de Fiscalização e sim a qualquer servidor integrante do mesmo, dado o propósito próprio do órgão fiscalizador.

I - No § 3º do artigo 16 a expressão "Chefe do" -

O exame da conveniência da execução de obras e aquisição de equipamentos a conta dos recursos da União para obras rodoviárias no âmbito Estadual cabe em parte ao estudo conjunto do serviço de fiscalização rodoviária. Análogamente os editais de concorrência são apreciados por diversos técnicos integrantes da mesma fiscalização, sendo portanto necessário, deixar-se sobre forma impessoal e aprovação prévia dos editais.

J - O § 5º do artigo 16

A medida é conveniente e proporciona razão, entre os técnicos mas sua aplicação deverá ser realizada pelo administrador do órgão como boa prática da execução administrativa. No entanto, o texto em apreço não deverá constar do corpo da lei. Por isso que a solução para o caso é puramente administrativa.

K - O artigo 17 e seus parágrafos

O projeto de lei relativo ao Impôsto Único sôbre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos tinha como um dos objetivos essenciais excluir do Orçamento da União os dispêndios relativos ao Programa Rodoviário. Estabelecia assim um mecanismo de financiamento não inflacionário, aliviando o orçamento, já deficitário, de encargos perfeitamente suportáveis pelos usuários das rodovias. A criação do Fundo Nacional de Pavimentação acarretará o deslocamento de parte da receita, já insuficiente, para uma finalidade perfeitamente auto-financeiável.

Por outro aspecto, a criação do Fundo Nacional de Pavimentação é contrária ao artigo 52 do Ato Institucional, que limita ao Presidente da República a iniciativa de projetos de lei que orem ou aumentem a despesa pública, não sendo admitidas emendas que aumentem a despesa proposta pelo Presidente da República.

De fato, o projeto dimensionava um montante de recursos para cobrir um programa tecnicamente estabelecido para um período de 5 anos. As modificações introduzidas no texto inicial proposto pelo Poder Executivo, eliminando o adicional de imposto de consumo sôbre veículos, peças e acessórios, foram já compensadas por alteração das alíquotas da gasolina. Assim, em termos financeiros, os recursos provenientes do imposto único como estabelecidos na redação final do projeto são equivalentes aos previstos na forma primitiva do Poder Executivo. O Fundo Rodoviário Nacional é, portanto, desnecessário para o cumprimento do Programa Rodoviário, fixado no Progra

Programa de Ação do Governo. Teriam que ser expandidos os programas para receber os novos recursos propostos pelo Legislativo, o que se choca com a política de racionalização financeira.

A vinculação de 1% da Receita ao Fundo acarretará um acréscimo na Despesa Orçamentária de um valor mínimo de 28 bilhões de cruzeiros.

O veto ao artigo 17 se justifica assim, por ser a criação do fundo desnecessária para o cumprimento do Programa, por ser inflacionária, e por estar frontalmente contra o artigo 5º do Ato Institucional.

L- O art. 21 e seus parágrafos.

O Projeto de Lei não inovou. Limitou-se a repetir o texto da Lei nº 2.975, de 27 de novembro de 1956, que não pôde nunca ser aplicado, por inviável na prática, como tantas vezes teve ocasião de demonstrar o Conselho Nacional do Petróleo.

Não deverá, portanto, permanecer, o impasse existente até hoje sobre a aplicação da isenção.

Com efeito, de acordo com os estudos procedidos, chegou o Conselho à conclusão de que não deveria ser feita a distinção entre os produtos tributados e os isentos pela lei, mediante o uso de vasilhames especiais ou de colorantes.

O uso de vasilhames especiais, seria / contra indicado mesmo que a produção nacional pudessem satisfazer o incremento da demanda, ou, no caso contrário, de que estivesse o Governo decidido a aumentar os encargos do balanço de pagamentos com a importação do material. O preço do produto ficaria de tal modo onerado que, somente com isso, seria anulada, em grande parte, a baixa de preço pretendida com a isenção.

A coloração dos produtos, que, aliás, não poderia ser aplicada ao óleo combustível, obrigaria à duplicação de tôdas as instalações de distribuição dos derivados em aprêço, a partir dos tanques das refinarias e dos portos marítimos até os postos de serviço, exigindo recursos vultosos, que nem o Governo nem o capital privado poderiam arcar de imediato. Mesmo realizada tal duplicação, o que exigiria / longo prazo, a medida implicaria numa elevação do custo do produto, concorrendo, também, para anular a intenção do legislador de reduzir seu preço de venda.

O problema mais grave, porém, que resultaria da expedição de produtos com isenção de direitos, para serem distribuídos num país da extensão territorial do Brasil, é o ensejo que daria a fraudes em larga escala, com amplo comércio clandestino/dos produtos isentos do impôsto, locupletando-se com lucros ilícitos os intermediários pouco escrupulosos. Tais circunstâncias poderiam mesmo comprometer a própria autoridade do Governo, em virtude, inclusive, da dificuldade de efetiva fiscalização que atingisse todos os infratores.

Os motivos expostos indicam, portanto, a necessidade do veto total do dispositivo constante do artigo 21 do projeto de lei.

M - O art. 22 -

A disposição do art. 22, segundo o qual, "o Conselho Nacional do Petróleo enviará ao Poder Executivo, para ser submetido ao Congresso Nacional, projeto de lei disciplinando a contabilidade, a apuração do custo de produção e os lucros das refinarias nacionais", etc....., não tem cabimento no Projeto de lei, por se tratar de matéria eminentemente re

regulamentar. Além disso, a legislação em vigor que rege a organização e o funcionamento do Conselho Nacional do Petróleo já lhe atribui, de forma expressa, a pretendida e idêntica competência do art. 22 do Projeto, tanto que determina ao mesmo Conselho: "autorizar e fiscalizar as operações financeiras das em-
prêsas constituídas, ou que se constituírem, para a exploração da indústria da refinação do petróleo, im-
portado ou de produção nacional, qualquer que seja, -
nêste caso, a sua fonte de extração"; "fiscalizar as
operações mercantis de ditas emprêsas, procedendo, /
sempre que julgar necessário, ao exame de sua escri-
turação contábil, a fim de colher elementos que per-
mitam a determinação exata do custo de produção dos
derivados"; "organizar as normas gerais de contabili-
dade a serem adotadas pelas emprêsas que explorem a
indústria de refinação, de molde a facilitar os exa-
mes de que trata o item anterior" (Decreto-lei nº...
538, de 7 de julho de 1938, art. 10, letras f, g, e
h). A legislação citada, como é sabido, foi revalida-
da pelo art. 4º da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de
1953. A questão que se objetiva regular em lei, me-
lhor amparo se encontrará no aparelhamento técnico
administrativo do Conselho Nacional do Petróleo, que
lhe permita cumprir e fazer cumprir, a legislação em
vigor, no caso, plenamente satisfatória.

Justifica-se, destarte, em conclusão,
o veto total ao art. 22 do Projeto.

N - O art. 23

N - A lei é auto-executável e, nos termos
do artigo 24, entrará em vigor na data de sua publi-
cação, independentemente de regulamentação.

Caso ocorra a necessidade de esclarecer, por via regulamentar, algum dispositivo da lei o Poder Executivo está habilitado a fazê-lo no uso da atribuição que lhe confere o artigo 87, inciso I, da Constituição, sem a limitação de prazo prevista no preceito vetado.

A eliminação do artigo 23 tem, portanto, o objetivo de reforçar a disposição de que a lei entrará em vigor na data de sua publicação, evitando criar indesejável área de conflito de interpretação, que poderia até elidir, o propósito expresso pelo legislador no artigo 24.

São estas as razões que me levaram a vetar, parcialmente, o projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

Brasília, em 5 de Novembro de 1964.