Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

MENSAGEM Nº 612, DE 20 DE SETEMBRO DE 2005.

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 4, de 2005 - CN, que "Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2006 e dá outras providências".

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

§ 13 do art. 7º

"Art. 7º .....

.....

§ 13. Não serão apropriadas à programação de fundos ações governamentais que já constem da programação de trabalho de órgãos ou entidades da administração pública."

Razões do veto

"O dispositivo em questão conflita com o § 7º do art. 5º do projeto de lei, que permite a inclusão de atividades com a mesma finalidade em mais de uma unidade orçamentária, desde que observado o mesmo código, e com o § 8º do referido art. 5º, que veda, apenas, a inclusão de projeto em mais de uma esfera orçamentária e em mais de um programa.

Além do mais, a legislação da maioria dos fundos vincula a aplicação de suas receitas a itens específicos de despesa, que podem, eventualmente, integrar a programação de outros órgãos e entidades da administração pública, o que impede que se dê cumprimento a esse dispositivo."

§§ 4º e 5º do art. 13

"Art. 13. .....

.....

§ 4º Na lei orçamentária anual, as fontes de receitas do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações – FUNTTEL e do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST, destinadas a compor reserva de contingência, não poderão ultrapassar o limite máximo de 40% (quarenta por cento) da arrecadação total prevista.

§ 5º É vedada a alocação de recursos oriundos de receitas próprias e vinculadas a agências reguladoras em reservas de contingência nas respectivas entidades."

Razões do veto

"A questão da constituição de reserva de contingência à conta de recursos próprios e vinculados, inclusive quanto ao seu valor, deve ser decidida no contexto da lei orçamentária anual, especialmente em função do montante das receitas estimadas e da necessidade de alocação de recursos para que o órgão ou entidade possa realizar as despesas necessárias ao alcance de seus objetivos, observada a sua capacidade operacional.

Além disso, o estabelecimento **a priori** de limite ou percentual máximo para alocação da arrecadação prevista na reserva de contingência, no caso dos Fundos elencados no § 4º, poderá ser prejudicial ao cumprimento do limite definido no § 3º do art. 2º, bem como dificultar a obtenção da meta de superávit primário.

Acrescente-se, ainda, que o cumprimento das determinações constantes desses dispositivos representaria uma redução da disponibilidade de recursos para aplicação em outras políticas de governo, inclusive da área social, ou mesmo para investimentos, da ordem de R$ 5,0 bilhões, além de criar outro tipo de prioridade não previsto no Anexo de Prioridades e Metas."

§ 6º do art. 18

"Art. 18. .....

.....

§ 6º O Poder Executivo encaminhará à Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, inclusive em meio magnético, relatórios de avaliação, por órgão orçamentário, dentro de 45 (quarenta e cinco) dias após o final de cada quadrimestre, da execução orçamentária e financeira, observadas as disponibilidades determinadas pelos decretos de limitação de empenho e pagamento, contendo o desempenho dos principais programas e as medidas adotadas para aperfeiçoamento da gestão."

Razões do veto

"O art. 9º da Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004, já prevê o encaminhamento ao Congresso Nacional, até 15 de setembro de cada exercício, de Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007, contendo informações sobre resultados alcançados, restrições à implementação e medidas propostas para o aperfeiçoamento da concepção e gestão dos programas, entre outras. Ademais, a realização de avaliações quadrimestrais para os principais programas é operacionalmente inviável, pois os dados estatísticos empregados para a geração dos índices dos indicadores de desempenho dos programas, via de regra, possuem apuração anual. Ainda que a apuração dos índices dos indicadores fosse factível, a produção de relatórios de avaliação no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias após o final de cada quadrimestre não apenas seria prejudicada pelo prazo exíguo de sua realização, mas também concorreria com o processo de avaliação anual do Plano Plurianual, gerando duplicidade de informações e esforços."

Inciso VI do § 5º do art. 76

"Art. 76 .....

.....

5º .....

.....

VI - receitas e despesas realizadas até o bimestre nos moldes do inciso I, e o resultado primário das empresas estatais obtido até o bimestre, nos moldes do inciso V.

....."

Razões do Veto

"A apuração do resultado primário das empresas estatais, segundo o conceito 'acima da linha', dá-se a partir da consolidação de informações prestadas pelas próprias empresas estatais, relativas ao acompanhamento dos respectivos programas de dispêndios globais, após o levantamento dos correspondentes balancetes mensais, em consonância com a legislação - Lei das Sociedades por Ações - aplicável às empresas estatais.

Assim, o atendimento da exigência de que trata o inciso VI do § 5º do art. 76 até o vigésimo terceiro dia do mês subseqüente ao encerramento de cada bimestre, não se mostra factível."

§ 2º do art. 84 e § 6º do art. 89

"Art. 84. .....

.....

§ 2º Aos limites estabelecidos na forma do **caput** deste artigo serão acrescidas, na Justiça Eleitoral, as despesas necessárias à realização do processo eleitoral de 2006, as quais deverão constar de programação específica, na Câmara dos Deputados, as despesas necessárias à implantação da primeira etapa do Plano de Carreira, e, no Senado Federal, as despesas necessárias à continuidade da implantação do Plano de Carreira de que trata a Lei nº 10.863, de 29 de abril de 2004.

....."

"Art. 89. .....

.....

§ 6º Fica assegurada, no anexo especifico da lei orçamentária ao qual se refere o **caput** deste artigo, a autorização para a criação de plano de cargos e de gratificações dos servidores do Ministério da Cultura e dos servidores civis das Forças Armadas."

Razões do veto

As determinações constantes do § 2º do art. 84 e do § 6º do art. 89 evidenciam tratamento discriminatório em relação aos demais servidores civis da Administração Pública, porquanto não se vislumbram quaisquer motivações de interesse público estrito que justifiquem privilegiar determinados segmentos do serviço público federal em detrimento dos demais, aqui não contemplados, embora igualmente importantes para o bom funcionamento da máquina administrativa pública.

Há que se esclarecer, no entanto, que o veto sugerido não impede o atendimento das despesas de que tratam esses dispositivos, inclusive aquelas necessárias à realização do processo eleitoral de 2006, o que aliás já foram previstas no Projeto de Lei Orçamentária encaminhado ao Congresso Nacional."

§ 1º do art. 89

"Art. 89. .....

§ 1º No exercício financeiro de 2006, a despesa com cargos em comissão de livre nomeação, no âmbito do Poder Executivo, não poderá ultrapassar o valor realizado em 2005, ressalvados os acréscimos decorrentes de revisão geral e de legislações aprovadas até 2005.

....."

Razões do veto

"O dispositivo em questão, ao limitar as despesas com cargos em comissão de livre nomeação apenas no âmbito do Poder Executivo, estabelece uma diferenciação no tratamento a ser dado à referida despesa relativamente aos demais Poderes, uma vez que não trata da questão de forma isonômica entre todos os Poderes.

Ademais, com a edição do Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005, que dispõe sobre o provimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal, o Poder Executivo fixou critérios para a ocupação desses cargos, ao mesmo tempo em que contemplou a redução dos gastos com essa finalidade."

Parágrafo único do art. 90

"Art. 90. .....

Parágrafo único. A lei orçamentária incluirá recursos necessários ao atendimento da revisão geral de que trata o **caput** deste artigo em montante que assegure, no mínimo, reajuste em percentual equivalente à estimativa de crescimento real do PIB **per capita** em 2005."

Razões do veto

"O dispositivo se traduz em indexação dos gastos da União com pessoal e encargos sociais com inequívoca repercussão negativa sobre as contas públicas, além de resultar no comprometimento da necessária flexibilidade de gestão, pelo Governo, das suas disponibilidades financeiras e orçamentárias, bem como da política de recursos humanos.

Por outro lado, se as expectativas de crescimento da economia do País se confirmarem, não haverá a possibilidade de distribuição dos recursos adicionais para diversas ações prioritárias que se revestem em benefício de toda a população, entre as quais, por exemplo, as de caráter social e investimento em infra-estrutura, haja vista a obrigatoriedade de se garantir o direcionamento de determinado montante para a revisão geral anual da remuneração dos servidores ativos, bem como dos proventos de aposentadoria e, ainda, das pensões."

Item VII do Anexo III

"VII – despesa com pessoal e encargos sociais, por Poder e total, liquidada e em regime de caixa, com e sem contribuição patronal para o plano de seguridade social do servidor e sentenças judiciais, executada nos últimos 2 (dois) anos, e, mês a mês, a execução provável em 2005 e o programado para 2006;"

Razões do veto

"A metodologia de projeção utilizada na proposta orçamentária para a programação de despesas de pessoal e encargos sociais tem como principal parâmetro a anualização do gasto realizado a este título no mês definido como

base pela própria Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Essa metodologia destaca-se como a mais adequada, uma vez que as especificidades das despesas de pessoal e encargos sociais em cada Unidade Orçamentária dificultam sobremaneira a previsão sistematizada dos montantes da despesa que virão a ser realizados a cada mês.

São diversas as despesas com pessoal e encargos sociais caracterizadas pela imprevisibilidade acerca do mês em que efetivamente ocorrerão, podendo ser destacadas as despesas com as posses de novos servidores concursados, as férias de servidores e suas respectivas opções de percepção de adiantamentos de remuneração, as nomeações e exonerações de cargos comissionados, as progressões funcionais por tempo de serviço e por mérito, o pagamento de precatórios e implantação em folha de sentenças judiciais transitadas em julgado, entre outras.

Assim, é contrário ao interesse público a inclusão no texto legal de previsão de emissão de relatório, cujas dificuldades técnicas comprometem sua qualidade.

Deve-se observar, ainda, que no item VI do Anexo III do projeto de lei consta relatório que apresenta grande semelhança com o previsto no item VII."

Item XLII do Anexo III

"XLII – demonstrativo do cumprimento das prioridades e metas definidas no Anexo I desta Lei, com indicação das respectivas ações orçamentárias, e de sua compatibilidade com os objetivos dos programas e dos desafios do Plano Plurianual, incluindo alterações previstas no § 1º do art. 4º desta Lei."

Razões do veto

"O dispositivo em questão determina a demonstração da compatibilidade das prioridades e metas com os objetivos dos programas e desafios do Plano Plurianual - PPA, exigência essa que deve ser observada por ocasião da inclusão das ações nesse Plano e não em fase posterior.

Por outro lado, o referido dispositivo conflita com o § 1º do art. 4º, que possibilita ao Poder Executivo justificar, na Mensagem que encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária, o atendimento de outras despesas em detrimento das prioridades e metas constantes do Anexo correspondente, o que não foi possível ser cumprido em decorrência da alteração da estrutura do Anexo integrante do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2006, enviado ao Congresso Nacional, e do fato da aprovação desse projeto ter ocorrido quando o Projeto de Lei Orçamentária de 2006 já estava em sua fase final de elaboração."

Item 59 da Seção I do Anexo V

"59. Auxílio Moradia (Art. 227, inciso VIII, da Lei Complementar nº 75, de 20/05/1993)."

Razões do veto

"A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) excepcionou da limitação de empenho apenas as obrigações de caráter constitucional e legal e as que viessem a ser ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias, a fim de possibilitar que o poder público não ficasse prejudicado na sua capacidade de administrar a execução das despesas de acordo com a real arrecadação das receitas.

Apesar de o pagamento do Auxílio Moradia, de que trata o item 59 da Seção I do Anexo V, estar previsto no inciso VIII do art. 227 da Lei Complementar nº 75, de

20 de maio de 1993, tal despesa não se caracteriza como obrigação legal do ente, porque se assim se entendesse despesas como ajuda-de-custo, diárias, assistência médica, entre outras, também relacionadas no mesmo artigo da referida Lei Complementar e em outras normas, deveriam ser igualmente consideradas como obrigação legal.

Além disso, existe previsão legal para o pagamento dessa despesa nos demais Poderes sem que conste do anexo de despesas obrigatórias ou tenha sido objeto de proposta de inclusão nesse anexo, não se justificando, portanto, tratamento diferenciado em relação ao Ministério Público da União."

Itens 4, 5, 6 e 7 da Seção II do Anexo V

"4. Programação derivada de emendas individuais, observada ainda as normas específicas estabelecidas pela Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição.

5. Programações das agências reguladoras custeadas com recursos oriundos de receitas próprias e vinculadas a essas entidades.

6. Despesas com as ações vinculadas aos programas Desenvolvimento da Agricultura Irrigada, Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido - CONVIVER e Proágua Infra-estrutura, desde que destinadas ao Semi-árido nordestino.

7. Despesas da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras nos termos da Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004, custeadas com recursos das fontes decorrentes do ressarcimento pela fiscalização de bens e serviços públicos nas áreas de petróleo e eletricidade de que trata o § 8º do art. 70 desta Lei."

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 destinam-se 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, estabelecer as prioridades na execução de suas despesas, objetivando otimizar os recursos disponíveis."

Ouvido, também, o Ministério Fazenda, manifestou-se pelo veto aos seguintes dispositivos:

§ 4º do art. 2º

"Art. 2º .....

.....

§ 4º As dotações destinadas à compensação financeira a que se refere a Lei

Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, bem como compensação de mesma natureza que venha a ser instituída, deverão constar do projeto e da lei orçamentária para 2006 e não se submeterão ao limite estabelecido no § 3º deste artigo.

....."

Razões do veto

"A regra do § 3º desse artigo estabelece que as dotações autorizadas para as despesas correntes primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social, exclusive as transferências constitucionais ou legais por repartição de receita e as despesas com o complemento da atualização monetária previsto na Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001, não poderão ser superiores a 17% do PIB, incluindo na proposta orçamentária um terço da reserva de contingência primária de que trata o **caput** do art. 13 do presente projeto de lei. Essa regra constitui premissa para o controle definitivo dos gastos dos orçamentos da União, com ganho para toda a sociedade. Assim, na contramão desse dispositivo, o § 4º exclui do cômputo das despesas correntes primárias as dotações destinadas à compensação financeira a que se refere a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, bem como compensação de mesma natureza que venha a ser instituída.

Nesse sentido, pelas razões expostas e por causar prejuízos à regra de limitação de gastos, propiciando aumento da despesa primária dos orçamentos da União, propõe-se o veto a este dispositivo."

§ 8º do art. 2º

"Art. 2º .....

.....

§ 8º Para fins de conciliação entre informação em regimes de caixa e de competência na avaliação do cumprimento do disposto no **caput** deste artigo, o relatório de que trata o § 6º deste artigo apresentará, em milhões de reais, o resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social nos moldes do quadro orçamentário de que trata o inciso XI do Anexo II desta Lei e demonstrará sua compatibilidade com os resultados primários do governo central apurados pela Secretaria do Tesouro Nacional e pelo Banco Central do Brasil.

....."

Razões do veto

"Os relatórios de avaliação do cumprimento das metas fiscais, de que trata o § 6º do art. 2º, referem-se exclusivamente à mensuração do esforço fiscal realizado de acordo com o critério de caixa.

Para tal finalidade, esses demonstrativos são elaborados de acordo com o Anexo de Metas Fiscais, sendo a responsabilidade pela apuração dos resultados primário e nominal atribuída ao Banco Central do Brasil - BACEN, conforme consta da Mensagem de encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária.

A prestação de informações segundo o critério de competência, cabe a outros demonstrativos, como os Relatórios Resumido de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal e o Balanço Geral da União, cujos objetivos não são de atestar o cumprimento de metas fiscais.

Dessa forma, não se justifica a inclusão de informações fiscais pelo critério de

competência no relatório de cumprimento de metas porque não condizem com o seu objetivo, nem tampouco a compatibilização desse critério com os resultados primários apurados pela Secretaria do Tesouro Nacional e BACEN, sob pena de conduzir a conclusões equivocadas acerca dos desvios observados nas rubricas que compõem o resultado do governo central."

§ 5º do art. 18

"Art. 18. .....

.....

§ 5º O Poder Executivo e o Congresso Nacional, por intermédio da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, deverão estabelecer, em conjunto, o aperfeiçoamento da metodologia utilizada nas estimativas de receitas orçamentárias e das principais despesas obrigatórias.

....."

Razões do veto

O art. 165 da Constituição de 1988 confere competência privativa ao Poder Executivo para elaborar os projetos de lei referentes ao Plano Plurianual - PPA, às diretrizes orçamentárias e aos orçamentos anuais, projetos esses que são objeto de apreciação pela Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, responsável pelo exame e emissão dos pareceres correlatos, conforme determina o inciso I do § 1º do art. 166 da Constituição. Assim, cabe ao Poder Executivo, sem a interferência dos outros Poderes do Estado, estabelecer a metodologia para a estimativa das receitas orçamentárias e das despesas obrigatórias, sob pena de se contrariar o citado artigo da Constituição.

Especificamente no que tange à previsão da arrecadação federal, o art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que as estimativas devem ser efetuadas em estrita observância às normas técnicas e legais, admitindo-se nova estimativa, por parte do Poder Legislativo, apenas na hipótese de comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal. Não obstante, o Poder Executivo deve disponibilizar aos demais Poderes e ao Ministério Público os estudos e as estimativas de receitas para o exercício subseqüente, e as respectivas memórias de cálculo. Assim, as disposições do § 5º do art. 18 não mantêm consonância com o art. 165 da Constituição, uma vez que interferem na prerrogativa da Carta Magna que confere autonomia ao Poder Executivo na estimativa das receitas orçamentárias."

Inciso III do art. 58

"Art. 58. .....

.....

III - das despesas decorrentes da comercialização da safra agrícola e da cobertura do déficit das operações de seguro rural e da concessão de subvenção econômica ao prêmio do seguro rural, bem como das despesas que resultarem da aprovação de legislação que contemple o financiamento, refinanciamento, repactuação ou alongamento de dívidas originárias de operações do crédito rural e agroindustrial.

....."

Razões do veto

"O inciso determina a introdução da ‘cobertura do déficit das operações de seguro

rural' no Orçamento da União, sem que haja admissibilidade legal específica para esse fim, conforme determina o art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal. A Lei nº 10.823, de 19 de dezembro de 2003, especifica a subvenção econômica apenas ao prêmio do Seguro Rural. Ademais, as outras despesas incluídas no inciso já têm previsão legal e vêm sendo fixadas na Lei Orçamentária Anual. De outra parte, à vista das sucessivas repactuações e refinanciamentos das dívidas do setor agrícola, com ônus para o Tesouro Nacional, iniciadas com o advento da Lei nº 9.138, de 29 de novembro de 1995, e da Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 2.471, de 26 de fevereiro de 1998, que autorizaram o alongamento das dívidas rurais (Securitização e PESA), cujo saldo devedor atual é da ordem de R$ 20,0 bilhões, além de outras envolvendo a agricultura familiar, não estão previstas novações de dívidas rurais para o próximo exercício.

Além disso, a fixação de despesa para essa finalidade representaria a institucionalização da inadimplência no crédito rural, prejudicando a cultura do crédito, e, no longo prazo, reduziria o montante de recursos para novos financiamentos, podendo inviabilizar o financiamento futuro do próprio setor agrícola."

§ 8º do art. 76

"Art. 76. .....

.....

§ 8º A programação anual de que trata o art. 75 desta Lei e o decreto de limitação de empenho e movimentação financeira que a substituir conterão demonstrativo com a arrecadação atípica, com os respectivos valores positivos e negativos por tributo, das receitas administradas pela Receita Federal do Brasil realizadas no exercício e no exercício anterior, mês a mês, com os critérios para identificá-las.

....."

Razões do veto

"As receitas atípicas, como a própria acepção do termo sugere, associam-se a eventos imprevistos na base de arrecadação tributária que não apresentam uniformidade/correspondência de exercício para exercício. A propósito, cabe ressaltar que as receitas atípicas não devem ser objeto de um ordenamento jurídico **a priori** porque não estão referenciadas a uma definição objetiva e probabilística quanto aos resultados esperados. O processo de identificação dessas receitas decorre de análise minuciosa da base de tributação, chegando, por vezes, à base individual dos contribuintes, e o eventual registro associa-se a fatores totalmente imprevistos, tais como autos de infração, ações judiciais, entre outros. Desse modo, não se pode definir critérios que sejam uniformes ao longo do tempo, considerando-se o comportamento aleatório derivado desta espécie de arrecadação."

Art. 77

"Art. 77. A recomposição de dotações de que trata o art. 9º, § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, dar-se-á no mesmo prazo estabelecido no **caput** do citado artigo e segundo o disposto no art. 76 desta Lei."

Razões do veto

"O dispositivo fixa prazo exíguo para o Poder Executivo restabelecer as dotações em nível de órgão cujos empenhos foram limitados nos trinta dias subseqüentes ao final de cada bimestre. A fixação do prazo constitui uma exigência não prevista na Lei Complementar nº 101, de 2000, e impede que o Poder Executivo promova a recomposição gradual dessas dotações em consonância com a evolução dos

gastos. Assim, tendo em vista que o prazo estabelecido pode não ser factível de cumprimento, e por ser contrário ao interesse público, propõe-se o veto deste artigo."

Art. 95

"Art. 95. Para fins de verificação do cumprimento do limite estabelecido no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000, serão consideradas as despesas relativas à contribuição patronal para o regime próprio de seguridade do servidor público e deduzidas as despesas com aposentadorias e pensões custeadas com referidas contribuições, em atendimento ao que dispõem os arts. 18, **caput**, e 19, § 1º, inciso VI, alínea "c", da referida lei complementar, combinados com o art. 71 da Lei nº 4.320, de 1964."

Razões do veto

"A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, no art. 19, § 1º, inciso VI, estabelece a dedução das despesas com inativos, para fins de atendimento dos limites de despesas de pessoal definidos nesse artigo, mas não menciona a dedução das despesas com pensionistas, como pretende a redação do art. 95. Essa disposição, ao descaracterizar a sistemática adotada pela LRF, no que diz respeito aos limites com despesa de pessoal, invade a competência reservada à lei complementar pelo art. 169 da Constituição, que a fundamenta. Portanto, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, lei ordinária, não pode reformular dispositivo estabelecido por lei complementar, sendo o comando, portanto, ilegal."

Alínea "j" do inciso IV do art. 97

"Art. 97. .....

.....

IV. .....

.....

j) tratamento especial e diferenciado às cooperativas de crédito e sistemas de crédito cooperativo, na análise e deferimento de limite de crédito para efeito de repasse de recursos do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar;

....."

Razões do veto

"A concessão de tratamento especial às cooperativas de crédito, especialmente no tocante à análise e deferimento de limite de crédito para repasses de recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, poderá ensejar elevação do risco das operações com elas firmadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, o qual, em última análise, recairá sobre a União.

Ademais, a Constituição, tratando da Ordem Econômica e Financeira (Título VII), estabelece, no Capitulo IV - Do Sistema Financeiro Nacional - art. 192 (redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 29 de maio de 2003), que 'O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram'. Portanto, o BNDES, sendo Agente de Fomento repassador de recursos financeiros, e as cooperativas de crédito, sendo

parte do Sistema Financeiro Nacional, são regulados por leis complementares."

§ 2º do art. 99

"Art. 99. .....

.....

§ 2º As disposições contidas no **caput** e no § 1º deste artigo aplicam-se a projetos de lei ou medidas provisórias que, direta ou indiretamente, acarretem renúncia de receita tributária, financeira ou patrimonial de Estado ou Município.

....."

Razões do veto

"O **caput** e o § 1º do art. 99 estabelecem que só serão aprovados projetos de lei ou editadas medidas provisórias de concessão ou ampliação de incentivos tributários, financeiros e patrimoniais, se atendidas as exigências do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, podendo a compensação, nos dois últimos casos, dar-se mediante o cancelamento de despesas em valor equivalente. Pela redação do § 2º do art. 99, subentende-se a necessidade de a União compensar Estados e Municípios se houver a aprovação de projetos de lei ou a edição de medidas provisórias que acarretem renúncia direta ou indireta de receitas desses entes federativos, o que poderia representar grave ônus para o Governo Federal, com risco para o cumprimento das metas fiscais previstas no próprio Anexo desta Lei."

Parágrafo único do art. 115

"Art. 115. .....

.....

Parágrafo único. No relatório de que trata o inciso II deste artigo 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."

Razões do veto

"O parágrafo único do art. 115 faz referência ao relatório tratado no inciso II deste artigo e determina que sejam avaliados os custos para a União da execução da política de metas inflacionárias, de juros, de intervenção no mercado de câmbio, de manutenção de reservas, do programa de estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER), das operações com derivativos e de outros fatores no endividamento público. Não é possível definir metodologia de cálculo que permita avaliar inequivocamente tais custos. A eventual apuração dos custos de execução das políticas mencionadas para a União seria baseada em um conjunto de hipóteses sobre a evolução da economia que não deverão se confirmar a partir da implementação bem-sucedida das políticas mencionadas, uma vez que as medidas adotadas buscam na maioria das vezes evitar que os cenários traçados terminem por se verificar. Tais cenários, que não se concretizarão, terminam por conduzir a resultados triviais, ou seja, os custos e os benefícios resultantes das medidas têm mensuração que depende especificamente dos modelos adotados e suscitam discussões inconclusivas, o que não contribui para a transparência das ações e para a condução das políticas, nem tampouco para seu entendimento pela sociedade."

Item XII do Anexo III

"XII – demonstrativo das receitas consideradas atípicas, por categoria, critérios de atipicidade e respectivos valores positivos e negativos e por item de receita administrada pela Secretaria da Receita Federal, arrecadadas de 2002 a 2004 e em 2005, mês a mês, até julho;

Razões do veto

"Um procedimento fundamental para a estimativa de receitas administradas pela Receita Federal do Brasil é a correção da base do exercício imediatamente anterior, com a identificação, entre outros efeitos, das atipicidades observadas nos recolhimentos de tributos. A projeção de receitas é, normalmente, realizada com base no ano anterior, o que configura um processo que, ao longo dos anos, reflete a utilização de base móvel para as estimativas. Assim sendo, as receitas atípicas devem ser observadas somente num contexto comparativo, ou seja, uma receita atípica observada em 2002 em relação à projeção de 2003 não é, necessariamente, atípica quando se compara com a arrecadação de 2004 ou mesmo com a do próprio ano de 2002. Como a análise requerida pode recair no menor nível de detalhamento, no qual são isolados e identificados lançamentos de setores econômicos específicos e/ou de contribuintes individuais, é possível que, em determinado ano, uma receita caracterizada, **a priori**, como atípica venha a ser, no exercício subseqüente, incorporada como receita normal. Dessa forma, é praticamente impossível o estabelecimento de critérios uniformes, e é inviável a utilização de série histórica, assim construída, como subsídio para a extrapolação de tendência de arrecadação em exercício(s) futuro(s)."

Ouvido, também, o Ministério da Saúde apresentou a seguinte proposição de veto:

§ 3º do art. 58

§ 3º Consideram-se, ainda, como ações e serviços públicos de saúde, para os efeitos do inciso II do **caput** deste artigo, as dotações classificadas na função saúde destinadas aos hospitais vinculados às instituições federais de ensino superior, excetuadas as despesas financiadas com as fontes da manutenção e desenvolvimento do ensino.

....."

Razões de veto

"A manutenção do dispositivo possibilitará a classificação como ações e serviços públicos de saúde de despesas preexistentes alocadas no orçamento do Ministério da Educação, o que trará como conseqüência a diminuição dos recursos destinados ao Ministério da Saúde, colocando em risco a continuidade de ações estratégicas de atendimento à população, tais como Programa de Saúde da Família, Assistência Farmacêutica, Ações de Média e Alta Complexidade Hospitalar, tratamento de câncer, doenças cardiovasculares, bem como de combate às DST/Aids, malária, dengue e outras endemias.

Ressalte-se que tais programas são em sua maioria descentralizados e executados pelas diversas instâncias do Sistema Único de Saúde - SUS - estados, Distrito Federal, municípios e entidades filantrópicas, com repasse mensal e automático fundo-a-fundo. Assim, a redução de recursos para a saúde em decorrência desse dispositivo, além de acarretar impacto em todas essas instâncias, contraria o espírito norteador da Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, que prevê anualmente aumentos gradativos de recursos orçamentários para as ações e serviços públicos de saúde desenvolvidos pelo Ministério da Saúde."

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, 20 de setembro de 2005.

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 21.9.2005 - Edição extra