

Mensagem nº 471

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, o Projeto de Lei nº 4, de 2010 - CN, que “Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2011 e dá outras providências”.

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

§ 2º do art. 4º

“§ 2º Em observância à diretriz contida no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 11.653, de 2008, que dispõe sobre o plano plurianual 2008-2011, a gestão fiscal deverá ser conduzida de forma a que o crescimento percentual dos investimentos públicos, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, seja superior ao das despesas correntes primárias discricionárias.”

Razões do veto

“O atual Governo reconhece a relevância do crescimento dos investimentos públicos no País, motivo pelo qual vem buscando promovê-lo, inclusive por intermédio do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. No entanto a melhor alocação dos recursos públicos, com vistas ao atingimento dos objetivos de redução das desigualdades sociais e crescimento econômico, merece avaliação cuja complexidade não pode se reduzir à comparação entre os níveis de gastos correntes e de investimentos. Nesse contexto, a determinação imposta pelo dispositivo em análise simplesmente contribuirá para ampliar a rigidez a que já se encontra submetida a utilização dos recursos constantes do orçamento da União, com prejuízos ao processo alocativo e risco à continuidade das políticas sociais em andamento.”

§ 3º do art. 4º

“§ 3º Consideram-se prioritárias, ainda, as ações relativas ao apoio à infra-estrutura das áreas externas de Zonas de Processamento de Exportação – ZPE, envolvendo a instalação de vias de transporte para acesso, fornecimento de água e luz, provimento de saneamento básico e de rede de fibras ópticas.”

Razões do veto

“A Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007, autoriza o Poder Executivo a criar Zonas de Processamento de Exportação - ZPEs à vista de proposta de Estados e Municípios, em conjunto ou isoladamente. A infraestrutura das áreas externas das ZPEs é de competência dos proponentes, sendo a comprovação de disponibilidade financeira, de infraestrutura e de serviços requisito para a aprovação do projeto e, conseqüentemente, à sua criação.”

Inciso V do § 2º do art. 18

“V - decorrentes da estruturação da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, nos termos do art. 105, parágrafo único, inciso I, da Constituição.”

Razões do veto

“Para comportar as despesas com a estruturação da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, foi criada a atividade 20G2 - Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, que constará das programações orçamentárias do Superior Tribunal de Justiça e da Justiça do Trabalho no exercício de 2011, disponibilizada no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP para captação das suas respectivas propostas orçamentárias.

Assim, a manutenção do dispositivo em questão poderá levar ao entendimento de que haveria a necessidade de ampliar os valores definidos e divulgados no início do mês de julho findo, conforme prevê o § 4º do art. 18 do Projeto de Lei, o que representaria duplicidade de recursos para a mesma finalidade.”

Inciso XIV do caput do art. 20

“XIV - pagamento de despesas relacionadas à assistência médica ou odontológica de agente público federal, dependentes e pensionistas sem a devida participação do beneficiário.”

Razões do veto

“A Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, prevê que o servidor será submetido a exames médicos periódicos, cujas despesas serão custeadas pela União. O dispositivo inviabiliza a aplicação da norma ao impossibilitar que a Administração aplique recursos com essa finalidade, impondo ao servidor o ônus de cobrir com os custos de medida cuja obrigação é da União.”

Art. 25

“Art. 25. Fica vedado o reajuste em percentual acima da variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA do IBGE, no exercício de 2011, dos benefícios auxílio-alimentação ou refeição e assistência pré-escolar, quando o valor unitário vigente do benefício pago pelo órgão ou entidade no âmbito dos Poderes e do MPU for superior ao valor médio da União, para cada um dos referidos benefícios, praticado no mês de março de 2010.

§ 1º Para fins de apuração dos valores médios a que se refere o **caput** deste artigo, os órgãos dos Poderes e do MPU encaminharão à Secretaria de Orçamento Federal do

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, quando do envio das informações de que trata o inciso XIII do Anexo II desta Lei, cópia dos atos legais relativos aos valores **per capita** praticados em seu âmbito no mês de março de 2010, os quais servirão de base para a edição de Portaria, pela referida Secretaria, que divulgará os valores médios referidos no **caput** deste artigo.

§ 2º O projeto e a lei orçamentária incluirão recursos necessários ao aumento real do valor do auxílio-alimentação ou refeição dos servidores do Poder Executivo.”

Razões do veto

“A proposta constante do projeto enviado pelo Poder Executivo tinha como escopo inibir a concessão de qualquer reajuste sobre os benefícios auxílio-alimentação, assistência pré-escolar e assistência médica e odontológica a servidores, empregados e seus dependentes para aqueles órgãos cujos valores **per capita** estivessem acima da média nacional. A alteração introduzida desvirtua a intenção original de estabelecer um maior equilíbrio entre órgãos e Poderes para a concessão e pagamento desses benefícios ao possibilitar reajustes, agravando as distorções existentes.

Ademais, a alteração efetuada no texto proposto retirou do referido controle a assistência médica e odontológica a servidores, levando ao entendimento de que essas despesas estariam fora da restrição pretendida.”

Inciso II do § 1º do art. 81

“II - quantificações para o provimento de cargos, funções e empregos, especificando, no caso do primeiro provimento, o projeto de lei, a medida provisória ou a lei correspondente;”

Razões do veto

“Não há como identificar o primeiro provimento sem identificar os cargos que serão providos, haja vista que essa identificação depende do código da vaga, que permitirá conhecer o histórico de sua ocupação. Os cargos criados e ainda não providos só recebem código quando os órgãos e unidades fazem o primeiro provimento. Nessa situação, haveria a necessidade de se conhecer e analisar antecipadamente o histórico de cada cargo, o que não é procedente, pois os quantitativos físicos, para fins de elaboração do Anexo discriminativo específico da Lei Orçamentária, são apurados globalmente em função da tipicidade dos cargos.

Outro fator que impede o pleno cumprimento do dispositivo, refere-se às limitações dos sistemas informatizados de gestão de pessoas, que não estão aptos à pronta geração dessas informações. Por outro lado, os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, quando da nomeação de novos servidores, indicam nos respectivos atos de nomeação o código da vaga que será ocupada e seu antigo ocupante. De certa forma, o dispositivo em questão intenta criar uma obrigação que já existe nas rotinas administrativas de provimentos de cargos.”

§ 11 do art. 91

“§ 11. As proposições que aumentem gastos da seguridade social, nos termos do art. 195, § 5º, da Constituição, consideradas no projeto e na lei orçamentária, serão demonstradas em anexo específico.”

Razões do veto

“A redação do § 11 em análise não deixa claro se o anexo específico, nele mencionado, deve constar do Projeto e da Lei Orçamentária de 2011 ou das proposições que aumentem gastos da seguridade social que tenham sido consideradas nos referidos Projeto e Lei.

No caso de entendimento de que o dispositivo se refere à Lei Orçamentária, a técnica impõe que a demonstração deve ser objeto de informação complementar ao Projeto dessa Lei e não de anexo específico da própria Lei.”

Incisos XXXV e XXXVI do Anexo II

“XXXV - demonstrativo, por área de governo, com a discriminação das principais metas sociais relativas a programas e ações, identificando os montantes financeiros e as respectivas metas físicas, quando disponíveis, observados nos exercícios de 2008 e 2009, programados para 2010 e propostos para 2011;”

“XXXVI - ações de grande vulto que integram o PAC, no âmbito dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento, por órgão, unidade orçamentária, constantes da lei orçamentária de 2010 e do projeto de lei orçamentária de 2011, demonstrando o grau de execução orçamentária, financeira e física e apontando o prazo de conclusão estimado;”

Razões dos vetos

“As informações requeridas nos incisos já estão contidas nos Relatórios Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011, previstos na Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008, que têm por objetivo permitir o acompanhamento e a avaliação do cumprimento das metas estabelecidas para o conjunto das programações definidas no Plano Plurianual.”

Inciso XXXIX do Anexo II

“XXXIX - demonstrativo dos recursos proveniente de repatriamento, inclusive relativos a exercícios financeiros anteriores, com a respectiva identificação do ente da Federação e do órgão ou entidade lesada.”

Razões do veto

“A solicitação não se insere no contexto de informação complementar relativa ao Projeto de Lei Orçamentária da União. A justificativa apresentada pelo autor da emenda que resultou no dispositivo reforça esse entendimento, uma vez que não se trata de recurso pertencente à União, mas ao Estado do Rio de Janeiro.”

Item IV.3 do Anexo III.7

“.....

IV.3. PDC nº 2.600, de 2010..... 446

.....”

Razões do veto

“O anexo III.7 é um demonstrativo da margem de expansão e da parcela já comprometida com despesas obrigatórias de caráter continuado. Uma vez que não se trata de instrumento de alocação ou de vinculação de recursos, não é adequado inserir no demonstrativo despesas ainda não existentes.”

603 ações constantes do Anexo VII, relacionadas no Anexo desta Mensagem

Razões dos vetos

“O **caput** do art. 4º do Projeto de Lei estabelece que as prioridades e metas físicas da Administração Pública Federal para o exercício de 2011 correspondem às ações relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e àquelas constantes do Anexo VII, após atendidas as despesas decorrentes de obrigação constitucional ou legal da União e as de funcionamento dos órgãos e entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Assim, as ações do PAC não devem ser incluídas no Anexo VII, sob risco de duplicidade.

Ademais, nem sempre é possível a orçamentação de todas as ações relacionadas como prioridades e metas, em especial ao se considerar que a inclusão de novas ações no Anexo correspondente não observa, necessariamente, a possibilidade de seu financiamento.

Finalmente, há de se ressaltar que não é factível a reabertura de prazo para a adequação da proposta de Lei Orçamentária Anual ao novo elenco de prioridades e metas, em vista do disposto no art. 35, § 2º, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.”

Em conjunto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão o Ministério da Fazenda apresentou proposição de veto aos seguintes dispositivos:

Inciso III do § 1º e §§ 2º, 3º, 4º e 5º do art. 13

“III - para atender expansão de despesa obrigatória de caráter continuado e para compensar medida de desoneração de receita não considerada na estimativa do projeto de lei orçamentária.”

“§ 2º O Projeto de Lei Orçamentária de 2011 e a respectiva Lei destinarão recursos, no montante mínimo de 0,1% (um décimo por cento) da receita corrente líquida, à constituição de reserva para atender a expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado ou renúncias de receita, considerada como despesa primária para efeito da apuração do resultado fiscal.

§ 3º A reserva constituída nos termos do § 2º deste artigo será considerada como compensação, durante o exercício financeiro de 2011, pelo órgão colegiado legislativo permanente com a atribuição de examinar a adequação orçamentária e financeira das proposições em tramitação no Congresso Nacional.

§ 4º A apropriação da reserva constituída nos termos do § 2º deste artigo observará critérios previamente fixados pelo órgão mencionado no § 3º deste artigo, que comunicará ao Poder Executivo as proposições que vierem a ser consideradas adequadas, para fins de

abertura do crédito adicional correspondente, se necessário.

§ 5º Somente serão compensadas, nos termos do § 3º deste artigo, as proposições compatíveis com as normas financeiras, em especial o Plano Plurianual e esta Lei.”

Razões dos vetos

“O objetivo dos dispositivos seria possibilitar ao órgão colegiado legislativo permanente utilizar essa reserva para garantir a adequação das propostas de expansão para as despesas obrigatórias de caráter continuado ou renúncias de receita em termos de equilíbrio fiscal. Ocorre que esta previsão na Lei Orçamentária não é suficiente para atender plenamente os dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, que exigem, também, a compatibilidade com o Plano Plurianual e com a LDO, itens não abarcados pelo texto do Projeto de Lei.

Ademais, pela redação dada ao § 4º do art. 13, essa reserva só poderia ser utilizada por indicação do Poder Legislativo, caracterizando uma diferenciação no tratamento entre os Poderes.”

Alínea “q” do inciso I do § 1º do art. 17

“q) demonstrativo bimestral das dívidas refinanciadas com base na Lei nº 9.496, de 1997, e na Medida Provisória nº 2.192, de 2001, contendo o saldo devedor anterior e atual, atualização monetária, ajustes e incorporações, amortizações e juros pagos, com valores acumulados nos últimos doze meses;”

Razões do veto

“A informação que se pretende divulgar com o dispositivo já consta do Relatório de Gestão, publicado anualmente, com os dados de todos os haveres financeiros contratuais da União junto aos Estados e Municípios relativos a saldos devedores, anteriores e atuais, incorporações e baixas, principal e juros recebidos, com valores acumulados nos últimos doze meses.”

Art. 33

“Art. 33. A transferência de recursos a título de subvenções econômicas, nos termos do que dispõem os arts. 18 e 19 da Lei nº 4.320, de 1964, e arts. 26 a 28 da Lei Complementar nº 101, de 2000, atenderá exclusivamente despesas correntes destinadas a:

I - equalização de encargos financeiros ou de preços a produtores e vendedores de determinados gêneros alimentícios ou materiais;

II - pagamento de bonificações a produtores e vendedores de determinados gêneros alimentícios ou materiais; e

III - ajuda financeira a entidades privadas com fins lucrativos.

§ 1º Será mencionada na respectiva categoria de programação a lei específica que autorizou o benefício.

§ 2º Em atendimento ao disposto no art. 19 da Lei nº 4.320, de 1964, a destinação de recursos de que trata este artigo somente poderá ocorrer por meio de subvenções econômicas, sendo vedada a transferência a título de contribuições ou auxílios para despesas

de capital.

§ 3º A transferência a título de subvenção econômica será classificada em elementos de despesa específicos e na modalidade de aplicação a que se refere o art. 7º, § 8º, inciso IV, desta Lei.”

Razões do veto

“O artigo insere comando que vincula a concessão de subvenções econômicas exclusivamente às situações relacionadas nos incisos I a III do **caput**, o que poderá causar a descontinuidade de políticas públicas como, por exemplo, a concessão de subvenção econômica ao preço da energia elétrica produzida por Itaipu.”

Alínea “a” do inciso VII do art. 37

“a) cópia das Declarações de Informações Econômico-Fiscais da Pessoa Jurídica – DIPJ entregues à Secretaria da Receita Federal do Brasil;”

Razões do veto

“A exigência prevista no dispositivo contraria as medidas adotadas para desburocratizar e tornar mais transparentes as parcerias entre o poder público e a sociedade civil organizada. A exigência também inviabiliza a atuação de novas organizações que ainda não tenham realizado atividades que resultem na apresentação da Declaração de Informações Econômico-Fiscais da Pessoa Jurídica – DIPJ à Receita Federal do Brasil.”

§ 4º do art. 55

“§ 4º A modificação do identificador de resultado primário autorizada no inciso III do **caput** deste artigo não poderá ocorrer após a emissão da nota de empenho.”

Razões do veto

“O § 4º do art. 55, ao vedar a modificação do identificador de resultado primário após a emissão de nota de empenho, impede o posterior ajuste de classificações, eventualmente necessários em função de atos legais supervenientes. Especificamente quanto aos empreendimentos contemplados no Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, a vedação também suprime a possibilidade de inclusão de novas iniciativas no Programa.”

§ 6º do art. 91

“§ 6º Os projetos de lei e medidas provisórias que, direta ou indiretamente, acarretem renúncia de receita tributária, financeira, patrimonial ou de transferências de Estado, do Distrito Federal ou de Município deverão ser acompanhados da estimativa do impacto orçamentário-financeiro na arrecadação desses entes.”

Razões do veto

“A interdependência das ações econômicas promovidas pelo diversos entes federativos e a complexidade das variáveis envolvidas impedem a operacionalização do disposto no parágrafo.”

§ 7º do art. 91

“§ 7º Para os efeitos deste Capítulo, a redução da receita ou o aumento da despesa será considerada em termos nominais, sendo que a simples presunção de compensação por fatos ou efeitos econômicos ou financeiros decorrentes da proposição legislativa não dispensa a estimativa e a compensação orçamentário-financeira.”

Razões do veto

“O dispositivo exclui a possibilidade de instituição de medidas para o aperfeiçoamento da legislação tributária que acarretem a redução de receitas ou de ampliação da ação do Estado com base no crescimento da arrecadação decorrente de efeitos econômicos. A exigência implica, ainda, em submeter a gestão das receitas e despesas públicas a procedimento de restrição fiscal desnecessário, ao tempo em que acarreta prejuízos ao adequado financiamento do Estado.”

§ 3º do art. 92

“§ 3º No caso de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, observar-se-á o disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000.”

Razões do veto

“O dispositivo nada acrescenta em relação ao comando existente na Lei Complementar nº 101, de 2000, resultando completamente inócuo.”

§ 6º do art. 93 e inciso XXXIV do Anexo II

“§ 6º Na estimativa das receitas do Projeto de Lei Orçamentária de 2011, o Poder Executivo deverá considerar e especificar o valor da renúncia de receita decorrente de proposições legislativas de sua autoria em tramitação no Congresso Nacional.”

“XXXIV - demonstrativo de proposições de autoria do Poder Executivo em tramitação no Congresso Nacional até 31 de agosto de 2010 e que acarretem redução da receita ou aumento da despesa obrigatória previstas para 2011, indicando os respectivos montantes e se a proposta orçamentária já contempla as alterações ou se há necessidade de outras medidas compensatórias para adequação da proposta orçamentária;”

Razões dos vetos

“Os dispositivos impedem que sejam consideradas para a estimativa de receita constante do Projeto de Lei Orçamentária a efetiva probabilidade de aprovação de proposições legislativas instituidoras de renúncias de receitas, bem como os efeitos de eventuais alterações realizadas no âmbito do Poder legislativo.”

Art. 128

“Art. 128. Respeitado o art. 8º, parágrafo único, da Lei nº 101, de 2000, o projeto de lei orçamentária anual e a respectiva lei poderão considerar recursos oriundos do superávit

financeiro apurado do exercício de 2009 como fonte alternativa à realização de operações de crédito.”

Razões do veto

“O dispositivo visa possibilitar a utilização alternativa do superávit financeiro como fonte para financiamento de despesas, originalmente programadas com recursos de operações de crédito. Tal situação só ocorreria se o Projeto de Lei Orçamentária ou a própria Lei contivessem previsão de frustração em uma receita de operação de crédito, o que não é compatível com o atual arcabouço técnico e normativo da matéria.”

Item 4 da alínea “b” do inciso XII do Anexo II

“4. Receita de dividendos, discriminada por empresa, com a arrecadação estimada e a realizada nos exercícios de 2008, 2009 e 2010 e a estimada para 2011, devendo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão encaminhar à Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição Federal, em 30 de setembro e em 30 de novembro de 2010, demonstrativo atualizado dessa receita;”

Razões do veto

“A divulgação prévia de estimativas de lucro de cada empresa pode acarretar impactos indesejáveis no mercado acionário. Por outro lado, o item em questão foi inserido no conjunto das receitas financeiras, quando elas constituem receitas primárias, em face de serem oriundas do resultado operacional das empresas.”

Inciso XXXVII do Anexo II

“XXXVII - metodologia de apuração dos resultados primário e nominal a que se refere o art. 4º, § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, nos conceitos “abaixo da linha” e “acima da linha”, incluindo critérios e especificação das receitas e despesas e de outras variáveis que afetam os cálculos;”

Razões do veto

“O inciso III do art. 11 e o inciso I do Anexo II do Projeto de Lei já satisfazem a exigência do dispositivo, que não se insere no contexto de informação complementar relativa ao Projeto de Lei Orçamentária.”

Inciso XXXVIII do Anexo II

“XXXVIII - demonstrativo atualizado da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado de que trata o Anexo III.12 desta Lei, em observância ao disposto no art. 5º, inciso II, da Lei Complementar nº 101, de 2000;”

Razões do veto

“A margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado constitui um demonstrativo informativo, cuja utilidade se esgota com o processo orçamentário ordinário,

não cabendo sua atualização após a publicação da LDO. III.12 não consta do Projeto de Lei.”

Ademais, o Anexo

Os Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Saúde, também apresentaram proposição de veto ao seguinte dispositivo, com as respectivas razões:

Art. 130.

“Art. 130. Para fins do que dispõe o art. 11 da Lei nº 12.101, de 2009, os projetos de apoio deverão atender aos seguintes requisitos:

I - especificação dos objetivos, do plano de trabalho e das metas a serem alcançadas, demonstrando a vinculação dessas metas ao desenvolvimento institucional do SUS;

II - no caso de projetos de capacitação de recursos humanos, adoção de gratuidade e destinação de, no mínimo, 60% do número de vagas para os profissionais que atuem no sistema público de saúde; e

III - no caso de projetos para a realização de atividades referidas nos incisos I, III e IV do art. 11 da Lei nº 12.101, de 2009, divulgação de seus resultados, por meio de publicação específica desenvolvida pela entidade beneficiária, a ser disponibilizada pelo Ministério da Saúde na **internet**.

§ 1º Os projetos de apoio previsto no **caput** deste artigo não contemplarão a realização de investimento.

§ 2º O Ministério da Saúde divulgará em seu sítio na **internet** o relatório de que trata o art. 11, § 6º, da Lei nº 12.101, de 2009.”

Razões do veto

“O artigo estabelece regras relacionadas à renúncia fiscal, tema não previsto para ser tratado na LDO, conforme disposto no art. 165, § 2º, da Constituição Federal, sendo mais apropriada sua inserção na própria Lei nº 12.101, de 2009.

O disposto no inciso II, por sua vez, não estabelece percentuais para profissionais que atuem exclusivamente no SUS. Assim, a regra seria cumprida mesmo que as referidas 60% das vagas fossem destinadas a profissionais que dediquem mais horas de trabalho aos serviços de saúde privados que públicos, o que pode prejudicar os resultados no que concerne aos interesses do SUS.

Quanto ao disposto no inciso III, impõe-se ao Ministério da Saúde a publicação na internet do resultado dos projetos, mas não obriga às entidades o encaminhamento das informações necessárias, o que dificulta o acompanhamento e a fiscalização do cumprimento das condições para a certificação da entidade como beneficente.”

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, 9 de agosto de 2010.