

MENSAGEM Nº 559

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, resolvi vetar parcialmente o Projeto de Lei nº 05, de 1990 - CN, que "dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o ano de 1991 e dá outras providências".

O primeiro veto incide sobre os parágrafos 1º e 2º, com o respectivo anexo, do art. 2º do projeto.

Cabe destacar que os dispositivos do art. 2º e seus parágrafos, que compõem o Capítulo I da proposição, à evidência, excedem do campo legislativo atribuído pela Constituição à Lei de Diretrizes Orçamentárias, tal como expresso no art. 165, § 2º.

Com efeito, tais dispositivos do projeto editam normas, (a) sobre a forma de elaboração do plano plurianual de governo (art. 2º, caput, final), (b) os critérios de preferência para a definição de metas e prioridades do plano plurianual (§ 2º) e (c) as diretrizes para a elaboração da mensagem proponente da lei do plano plurianual.

Ora, de acordo com a Constituição Federal, a lei do plano plurianual preside a elaboração da de diretrizes orçamentárias, e não o contrário. E somente lei complementar

pode dispor sobre a elaboração e organização do plano plurianual (C.F. art. 165, § 9º).

No que se refere às metas e prioridades que devem constar da lei de diretrizes orçamentárias, a própria exigência do texto constitucional evidencia que elas devem ser escolhidas dentre as estabelecidas pela do plano plurianual, cujo núcleo consiste, precisamente, em estabelecer de "forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada" (art. 165, § 1º).

Assim, o art. 2º e seus parágrafos transgridem princípio inerente ao regime presidencialista, impondo ao Presidente da República, desde o início, condições que o Congresso Nacional somente pode enunciar depois, na votação da lei do plano plurianual e, sobretudo, invadem competência normativa reservada à lei complementar (art. 165, § 9º).

Não obstante, cabe ponderar que o *caput* do art. 2º só incide em inconstitucionalidade na parte final, quando dispõe sobre a forma da lei do plano plurianual. Todavia, o veto parcial de dispositivo não é permitido (art. 66, § 2º). Por outro lado, a parte inicial cumpre a prescrição constitucional do estabelecimento de metas e prioridades, para o exercício, na lei de diretrizes orçamentárias.

Por isso não vetei o *caput* do art. 2º, mas apenas seus parágrafos e Anexo, por inconstitucionalidade.

Também aponho veto aos §§ 2º e 3º do artigo 6º, igualmente por conterem disposições excedentes daquelas

que a Constituição atribui à Lei de Diretrizes Orçamentárias. Ressalte-se que a inconstitucionalidade desses dispositivos ainda se agrava com o aspecto restritivo à discricionariedade administrativa, inserido na parte final do referido § 2º.

Outro veto diz respeito ao art. 22, que fixa a obrigatoriedade de destinar a despesas com investimentos, no mínimo, 15% (quinze por cento) da receita global de impostos, deduzidas as transferências constitucionais para Estados, Distrito Federal e Municípios, e a vinculação a gastos com educação, de que trata o art. 212 da Constituição.

Em que pese ser propósito do Governo elevar o nível dos investimentos públicos, como condição fundamental à retomada do desenvolvimento, o disposto no referido art. 22 está em desacordo com o art. 167, IV, da Constituição. Com efeito, essa norma constitucional veda expressamente "a vinculação de receita de impostos a órgãos, fundo ou despesa", ressalvadas as transferências intergovernamentais, ditadas pela Constituição, a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita.

Portanto, veto por inconstitucionalidade o art. 22.

O veto seguinte incide sobre a alínea "b" do inciso I do art. 24. Esse dispositivo estabelece que as operações de crédito ao setor rural, disciplinadas no art. 4º, parágrafo único, da Lei nº 7.843, de 18 de outubro de 1989, devem ser incluídas entre as ressalvadas à vedação de prorrogações e composições de dívidas decorrentes de empréstimos à conta das Operações Oficiais de Crédito,

consignadas no Orçamento Fiscal da União.

Cabe salientar, desde logo, que tal providência conflita flagrantemente com a escassa disponibilidade de recursos do Tesouro para financiamentos, no âmbito das mencionadas Operações Oficiais de Crédito, em prejuízo do atendimento a gastos inequivocamente prioritários, inclusive aqueles relacionados com custeio e novos investimentos no setor agropecuário.

Ressalte-se, ademais disso, que não há como cogitar de automaticidade da prorrogação ou composição daquelas dívidas, porquanto tal medida caracterizaria uma nova despesa, devendo, por via de consequência, ser coberta por crédito orçamentário.

Configura-se, desse modo, uma situação que pretexto veto ao aludido art. 24, I, "b", por contrariar o interesse público.

Este outro veto refere-se às alíneas "b" e "c" do inciso II do art. 28, que tratam de reempréstimo, aos Estados, Distrito Federal e Municípios, ou às suas empresas públicas e sociedades de economia mista, de recursos externos depositados no Banco Central, com vistas ao pagamento do serviço da dívida externa vincenda em 1991.

De pronto, impende observar que tais recursos não transitam pelos Orçamentos da União, o que faculta concluir que não cabe estabelecer diretriz sobre essa matéria, pois a Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme esclarece o art. 165, § 2º, da Constituição deverá tão-somente especificar as metas e prioridades da administração pública federal, orientar a elaboração da Lei

Orçamentária Anual, dispor sobre alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências oficiais de fomento. O veto ao art. 28, II, "b" e "c", por conseguinte, tem por fulcro a inconstitucionalidade do dispositivo.

Já este veto relaciona-se com os §§ 2º e 4º, do art. 31. O § 2º prevê a destinação, para o setor saúde, de 30% (trinta por cento) do Orçamento da Seguridade Social, excluído o seguro-desemprego. Já o § 4º estabelece que esses recursos serão transferidos diretamente para os Estados, Distrito Federal e Municípios.

Na realidade, é impossível atender à determinação contida no art. 31, § 2º, sem um substancial acréscimo de transferências oriundas do Orçamento Fiscal, tendo em vista que as despesas associadas aos benefícios da Previdência Social são incompressíveis.

Tendo por base o vigente Orçamento, a adoção dessa norma significaria transferir 45% (quarenta e cinco por cento) dos "Recursos Ordinários do Tesouro", principal fonte do Orçamento Fiscal, para o Orçamento da Seguridade Social, correspondendo, por outro lado, a um montante que superaria em mais de 70% (setenta por cento) os gastos com investimentos (exclusive os realizados pelas empresas estatais).

Assim, o disposto no art. 31, § 2º, comprometeria seriamente o esforço de ajustamento fiscal que vem sendo empreendido pelo atual Governo, visando ao saneamento das contas públicas.

No que concerne ao art. 31, § 4º, não

bastassem os argumentos expendidos contra o dispositivo a que está associado (art. 31, § 2º), é de ver-se que não haveria como proceder à transferência direta dos recursos, visto que as dotações orçamentárias são sempre consignadas a órgãos ou a entidades da Administração Federal.

Isto posto, por contrariar o interesse público, decidi pela oposição de veto aos §§ 2º e 4º, do art. 31.

O art. 37, V, por fim, estabelece que a lei orçamentária anual e o quadro de detalhamento da despesa deverão incluir um demonstrativo dos recursos destinados à erradicação do analfabetismo e à universalização do ensino fundamental, cujo montante deverá corresponder a 50% (cinquenta por cento) dos gastos vinculados ao desenvolvimento e à manutenção do ensino, a que se refere o art. 212, e parágrafos, da Constituição. Essa exigência, conforme observa o Projeto de Lei, decorreria do disposto no art. 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Na verdade, o referido art. 60 determina que, nos "dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental". Não se exige, portanto, que cada esfera de governo, em particular, deva atender a esse regramento. A obrigação, no caso, alcança o Poder Público como um todo, compreendendo, por conseguinte, a totalidade dos recursos alocados pela União, Estados,

Distrito Federal e Municípios.

Vale, ainda, acrescentar que o ensino fundamental e o pré-escolar são atividades públicas, cuja responsabilidade a Constituição (art. 211, § 2º) comete prioritariamente aos Municípios. Desse modo, é desarrazoado concluir que, em relação a essas atividades, deva existir uma participação equitativa das diferentes esferas de governo.

Os argumentos ora oferecidos, para contestar o entendimento contemplado no Projeto de Lei, não autorizam, contudo, inferir que o Poder Público deva descurar-se dos programas relacionados com a erradicação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental. Ao contrário, devem merecer crescente prioridade, como requisito essencial à consolidação do projeto de desenvolvimento nacional.

Ocorre, entretanto, que o ensino técnico e, sobretudo, o ensino superior oneram substantivamente os gastos federais com educação. Dado que esses dispêndios são incompressíveis, o acolhimento da determinação contida no art. 37, V, findaria por representar uma expansão das despesas orçamentárias, em detrimento do desejado equilíbrio nas contas públicas.

À vista do exposto, também vetei o art. 37, V, por contrariar o interesse público.

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 31 de julho de 1990.