



**Presidência da República**  
**Casa Civil**  
**Subchefia para Assuntos Jurídicos**

**MENSAGEM Nº 2, DE 3 DE JANEIRO DE 2007.**

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei nº 76, de 2003 - Complementar (nº 59/04 - Complementar no Senado Federal), que "Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, áreas de atuação, instrumentos de ação; altera a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, e a Medida Provisória nº 2.156, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar nº 66, de 12 de junho de 1991; e dá outras providências."

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

Inciso IV e §§ 2º e 3º do art. 5º

"Art. 5º. ....

.....

IV - incentivos fiscais e financeiros, previstos nos arts. 1º, 2º e 3º da Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001, permanecendo fixos os percentuais de redução de 75% (setenta e cinco por cento), 25% (vinte e cinco por cento) e 30% (trinta por cento), sem prejuízo das demais normas em vigor e aplicáveis à matéria, a partir do ano calendário de 2000, ressalvado o disposto no § 3º deste artigo, e na forma da lei e da Constituição Federal;

.....

§ 2º Os benefícios fiscais e financeiros mencionados no inciso IV do caput deste artigo permanecem enquanto a renda per capita da região Nordeste não atingir no mínimo 80% (oitenta por cento) da renda média do País de acordo com dados oficiais divulgados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

§ 3º Nos casos situados em Municípios com Índice de Desenvolvimento Humano - IDH inferior ou igual a 80% (oitenta por cento) da média da Região Nordeste, poderá ser deduzido 100% (cem por cento) do Imposto sobre a Renda devido e adicionais não restituíveis, para projetos que venham a se implantar, ampliar, diversificar e modernizar, calculados sobre o lucro da exploração."

Razões do veto

"Os dispositivos foram incluídos pelo Congresso Nacional à proposta original, com o objetivo de fixar, em patamares mais altos e por tempo indeterminado, os percentuais de redução do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica – IRPJ como incentivo ao desenvolvimento regional.

Tais medidas ampliam a renúncia fiscal do IRPJ, sem, contudo, atender ao disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), o qual determina que medidas que ampliem incentivos fiscais devem estar acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

a) demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias;

b) estar acompanhada de medidas de compensação, no período correspondente ao exercício em que

deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Ademais, deve-se ressaltar que a ampliação da renúncia fiscal do IRPJ reduzirá os recursos constitucionalmente destinados aos Fundos de Participação dos Municípios e dos Estados, com prejuízo para os Estados e Municípios mais pobres, que dependem desses recursos para atender às demandas sociais do País.”

#### Art. 17

“Art. 17. Fica o Banco do Nordeste do Brasil S.A. - BNB autorizado a criar, nos termos do art. 251 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, subsidiária integral, na forma de banco de investimentos, denominado Banco de Investimentos BNB-Par, com o objetivo de ampliar a atuação do BNB no mercado de capitais regional, segundo rotinas, procedimentos e critérios de decisão estabelecidos pelo Conselho Deliberativo da Sudene.

§ 1º As participações societárias minoritárias de titularidade do BNB, depositadas no Fundo Nacional de Desestatização por força do Decreto nº 1.068, de 2 de março de 1994, deverão ser transferidas para a titularidade do BNB-Par, inclusive para constituição de parcela do seu capital social.

§ 2º O Conselho de Administração do Banco de Investimentos BNB-Par será presidido pelo Superintendente da Sudene.”

#### Razões do veto

“A possibilidade do Banco do Nordeste do Brasil S.A. – BNB criar uma subsidiária integral, na Forma de Banco de Investimentos, para a subscrição de valores mobiliários no mercado de capitais, atividade essencialmente de risco, deve ser avaliada sob a ótica dos custos e benefícios associados a essa medida e de sua sobreposição ou complementariedade com instrumentos e mecanismos já existentes.

Em primeiro lugar, deve-se mencionar que os benefícios advindos da abertura de capital das empresas não podem ser dissociados dos custos correspondentes, tais como os de administração dessa estrutura de capital e aqueles decorrentes dos procedimentos necessários para a divulgação de informações contábeis e financeiras. Essa estrutura de capital, portanto, requer que a empresa tenha um porte mínimo para viabilizar esse instrumento de captação de recursos financeiros.

A modernização da economia brasileira, com a conseqüente busca de maior eficiência e competitividade, tem tornado a redução de custos um fator de suma importância para a sobrevivência das empresas. Essa redução de custos pode ser apontada como um dos principais motivos para a diminuição do número de empresas de capital aberto nos último dez anos.

Nesse contexto, dada a limitação de recursos disponíveis, o BNB poderá obter uma maior efetividade para seus recursos se estes forem alocados diretamente em projetos e empreendimentos com forte efeito multiplicador para o desenvolvimento da Região Nordeste, de forma independente da estrutura de capital da empresa beneficiária pelos recursos.

Adicionalmente, é importante mencionar que já existem mecanismos públicos de incentivo às empresas de capital aberto. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, por meio do BNDES-Par, já realiza operações com vistas à ampliação do mercado de capitais, as quais abrangem, inclusive as regiões Norte e Nordeste. Nesse sentido, a coordenação de políticas públicas de desenvolvimento é fundamental para otimizar a ação do setor público e evitar a superposição de instrumentos similares de financiamento de longo prazo das empresas.

Por fim, quanto ao aspecto da constitucionalidade do dispositivo, deve-se observar que tal inovação jurídica no quadro estrutural da administração pública federal deve ser objeto de lei de iniciativa do Presidente da República, sob pena de violação do art. 61, § 1º, inciso II, alínea ‘e’, da Constituição.”

“Art. 4º .....

§ 1º Ficam assegurados ao Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE, entre os recursos orçamentários de que trata o inciso I do caput deste artigo, os seguintes montantes:

I - no exercício de 2006, o correspondente a R\$ 1.027.000.000,00 (um bilhão e vinte e sete milhões de reais);

II - a partir de 2007 e até o exercício de 2023, o equivalente ao valor da dotação referida no inciso I deste parágrafo, atualizado pela variação acumulada da receita corrente líquida da União, na forma do regulamento, observado o disposto no § 2º deste artigo.

.....”

#### Razões do veto

“A nova redação proposta para o dispositivo estatui vinculação de recursos da União, até 2023, delineando uma maior rigidez intertemporal dos gastos do FDNE, além da previsão até o exercício de 2013, contida na redação vigente do § 3º do art. 4º da Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001.

Independentemente do mérito, é importante ponderar que tais limitações à gestão do orçamento cristalizam a alocação intertemporal de recursos públicos e reduzem a necessária flexibilidade que deve ser conferida à política fiscal para cumprir, com eficiência, sua função alocativa e redistributiva e, portanto, para atender as prioridades de políticas públicas, em consonância com as demandas da sociedade.

Aqui, cabe alertar que o veto à referida alteração, bem como à nova redação que o projeto dá ao § 3º do art. 4º da Medida Provisória nº 2.156-5, de 2001, não estará determinando a revogação do § 3º, ora vigente, por não estar fazendo-o expressa nem tacitamente, e não ter esse alcance o veto presidencial.”

Nova redação do § 2º do art. 4º da Medida Provisória no 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, conferida pelo art. 19, do projeto de lei complementar

“Art. 4º .....

§ 2º Os recursos financeiros assegurados ao Fundo de Desenvolvimento do Nordeste não utilizados nos exercícios financeiros em conformidade com o que dispõe o § 1º deste artigo serão integralmente utilizados nos orçamentos dos exercícios financeiros posteriores, não ficando sujeitos a contenções, contingenciamentos, diferimentos e exercícios findos.

.....”

#### Razões do veto

“O comando previsto na nova redação dada ao dispositivo contrapõe-se ao disposto nos arts. 8º e 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, que autorizam o Poder Executivo a estabelecer a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, até trinta dias após a publicação dos orçamentos, com a correspondente limitação de empenho e movimentação financeira, se observado, ao final de um bimestre, que a realização da receita não atende ao cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

Deve-se observar que os referidos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal objetivam assegurar a gestão equilibrada e sustentável das contas públicas e têm demonstrado sua eficácia como instrumento de controle do endividamento e de melhoria da composição do financiamento e do gasto público no longo prazo, com evidente impacto positivo em termos de redução do endividamento público em proporção do PIB e da criação de um ambiente propício ao crescimento econômico.

De outro lado, observa-se que, para arcar com eventuais despesas decorrente de ações, projetos ou programas regionais compromissados pela Sudene, previstas no Orçamento do ano 2006 e que não sejam aptas de serem incluídas em restos a pagar e extrapolem a previsão orçamentária de 2007, poderá haver abertura de crédito adicional ou extraordinário, mediante a apresentação de projeto de lei ou edição de medida provisória, conforme o caso.”

Nova redação do § 3o do art. 4o da Medida Provisória no 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, conferida pelo mesmo art. 19

“Art. 4º .....

§ 3º Os recursos financeiros destinados ao Fundo de Desenvolvimento do Nordeste em conformidade com o disposto no § 1º deste artigo ser-lhe-ão integralmente repassados até o dia 20 de cada mês, na forma de duodécimos mensais.

.....”

#### Razões do veto

“A definição de repasses regulares de recursos para o FDNE, na forma prevista no dispositivo, pressupõe, igualmente, a regularidade de ingressos das fontes que o compõem. No que tange às dotações que lhe forem consignadas no Orçamento Geral da União, há de se lembrar que o padrão de ingressos de receitas é influenciado por fatos sazonais e pelo nível de atividade econômica, dentre outros. Desse modo, a regularidade preconizada no repasse de recursos financeiros ao FDNE, poderia ampliar as necessidade de financiamento da União, na hipótese de eventual indisponibilidade de ingressos para assegurar a observância do repasse na data ora estipulada.

Deve-se acrescentar, ainda, que, ao dispor sobre a forma e prioridade dos repasses ao FDNE, a medida não mantém consonância com o disposto no art. 165, § 2º, da Constituição Federal, que atribui à LDO a fixação anual de metas e prioridades da administração pública e de diretrizes para a regular execução orçamentário-financeira do Orçamento Geral da União.”

#### Art. 20

“Art. 20. Fica o Poder Executivo autorizado a remanejar, transpor, transferir ou utilizar as dotações orçamentárias consignadas à Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE pela Lei nº 11.100, de 25 de janeiro de 2005, mantida a mesma classificação orçamentária, expressa por categoria de programação em seu menor nível, assim como o seu detalhamento por esfera orçamentária, grupo de natureza de despesa, identificador de resultado primário, fonte de recursos, modalidade de aplicação e identificador de uso, em conformidade com o disposto respectivamente nos arts. 4º e 7º da Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004.”

#### Razões do veto

“A autorização conferida ao Poder Executivo faz remissão a normas orçamentárias pretéritas, em clara dissonância ao princípio da anualidade, a que se refere o art. 2º da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Esse princípio determina um limite de tempo, correspondente ao ano ou exercício financeiro, para a estimativa de receita e fixação da despesa, com a realização do respectivo empenho ou inscrição em restos a pagar.

Além disso, a matéria já é tratada no art. 72 da Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005 – Lei de Diretrizes Orçamentárias.”

O Ministério da Integração Nacional também manifestou-se pelo veto aos seguintes dispositivos:

#### Inciso III do § 5º do art. 10.

“Art. 10. ....

.....

III - estabelecer as rotinas e os procedimentos para a apresentação pelo agente operador dos programas de financiamento para o exercício seguinte, estabelecendo, entre outros parâmetros, os tetos de financiamento por mutuário;

..... ”

#### Razões do veto

“Propõe-se o veto ao inciso III do § 5º do art. 10 do Projeto de Lei Complementar por entender que não estaria adequada, para um Conselho Deliberativo, a mencionada competência de estabelecer rotinas e procedimentos para apresentação dos programas de financiamento.

Registra-se, ainda que por meio do art. 18 da proposta normativa, são alterados vários dispositivos da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, dentre eles, o art. 14, onde já são detalhadas as competências dos conselhos deliberativos das respectivas superintendências de desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, em relação aos Fundos Constitucionais de Financiamento, não estando previsto o estabelecimento de rotinas e procedimentos.”

#### Inciso II § 6º da art. 10

“Art. 10. ....

.....

II - estabelecer as rotinas e os procedimentos para a apresentação das propostas de financiamento aos empreendimentos considerados prioritários.”

#### Razões do veto

“Também propõe-se o veto ao inciso II do § 6º do art. 10 do Projeto de Lei Complementar sob os mesmos argumentos expendidos para o veto ao inciso III do § 5º do referido artigo.”

#### § 2º do art. 11.

“Art. 11. ....

.....

§ 2º A Diretoria Colegiada reunir-se-á com a presença de, pelo menos, 3 (três) diretores, dentre eles o Superintendente, e deliberará por maioria simples de votos.

..... ”

#### Razões do veto

“A matéria é iniciativa privativa do Presidente da República, por força do art. 84, inciso VI, alínea ‘a’, da Constituição Federal, devendo ser definida em decreto que disporá sobre a estrutura regimental da Sudene.”

Ouvida, também, a Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo veto ao seguinte dispositivo:

#### Art. 12

“Art. 12. O Superintendente será o representante da Sudene, em juízo ou fora dele.”

#### Razões do veto

“A Constituição Federal, em seu art. 131, confere à Advocacia-Geral da União a atividade de representação judicial e extrajudicial da União, seja diretamente, seja através de órgão vinculado.

O órgão vinculado a que se refere o art. 131 da Carta Magna é a Procuradoria-Geral Federal, criada pela Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, com a atribuição de representar, judicial e extrajudicialmente, as autarquias federais.

Assim, na análise das normas supramencionadas, conclui-se que à Procuradoria-Geral Federal cabe a representação judicial e extrajudicial das autarquias federais. E essa orientação não é fielmente observada pelo projeto, ao atribuir ao Superintendente a representação em juízo ou fora dele, podendo dar ensejo a questionamentos judiciais se interpretada como forma de delegar a competência atribuída à Advocacia-Geral da União ao dirigente máximo da autarquia.”

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

#### § 7º do art. 8º

“Art. 8º .....

.....

§ 7º Nas reuniões que tratem de programas estratégicos, projetos estruturantes e outras matérias de alta relevância para o desenvolvimento regional, mais 6 (seis) Ministros de Estado poderão integrar, excepcionalmente, o Conselho Deliberativo, com direito a voto, conforme requerimento previamente aprovado por ele.

..... ”

#### Razões do veto

“O Capítulo II do projeto de lei complementar é dedicado à definição da composição e atuação do Conselho Deliberativo. Quanto à sua composição, observa-se uma indefinição no número de seus integrantes, visto que o inciso III do art. 8º refere-se aos ‘Ministros de Estado das demais áreas de atuação do Poder Executivo’, que ‘integrarão o Conselho, com direito a voto, sempre que a pauta assim o requerer’ (§ 6º), enquanto que o § 7º do mesmo artigo define que ‘mais 6 (seis) Ministros de Estado poderão integrar, excepcionalmente, o Conselho Deliberativo... conforme requerimento previamente aprovado pelo mesmo’. É possível dirimir a indefinição vetando o § 7º.”

#### Art. 15

“Art. 15. O Poder Executivo deverá encaminhar anualmente ao Congresso Nacional, como parte integrante da proposta orçamentária, anexo contendo a regionalização das dotações orçamentárias para o Nordeste, nos termos do que determinam o § 7º do art. 165 da Constituição Federal e o art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

#### Razões do veto

“A matéria aqui tratada, por ser orçamentária, é estranha ao escopo do Autógrafo do projeto de lei complementar e deveria estar contemplada na Lei de Diretrizes Orçamentárias.”

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, 3 de janeiro de 2007.

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 4.1.2007