

MENSAGEM Nº 984 , DE 25 DE JULHO DE 2000.

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do parágrafo 1º do artigo 66 da Constituição Federal, decidi vetar parcialmente o Projeto de Lei nº 1, de 2000 – CN, que "Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2001 e dá outras providências".

Ouvido, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão assim se manifestou quanto aos dispositivos a seguir vetados:

Inciso II do art. 24

"Art. 24.
.....
.....
*II – incluídos projetos com a mesma finalidade em
mais de uma unidade orçamentária;*
....."

Razões do veto

"Durante a discussão do Projeto de Lei em análise no Congresso Nacional, foi criticado o procedimento adotado pelo Poder Executivo na elaboração dos Projetos de Lei Orçamentária dos últimos anos, relativamente à introdução do nome da unidade executora no título do projeto para diferenciá-lo de outro de mesma finalidade executado por outro órgão.

Essa prática deveu-se à necessidade de que um mesmo projeto possa ser executado por mais de um órgão, haja vista que, em decorrência da vedação hoje existente, este não pode constar com a mesma denominação em mais de um órgão ou de uma unidade orçamentária.

Dessa forma, objetivando viabilizar a consolidação de projetos e atividades de mesma finalidade, executados por mais de um órgão ou unidade orçamentária, o que o procedimento atual não permite, foi sugerida, por ocasião da discussão acima mencionada, a inclusão de dispositivo vedando a "criação de atividade ou projeto com a mesma finalidade de outra já existente com o único propósito de especificar a unidade executora", bem como a exclusão do inciso II do art. 24, por serem conflitantes.

Assim, apesar do dispositivo aventado não haver integrado o Substitutivo ao Projeto de Lei aprovado pelo Congresso Nacional, propõe-se veto ao inciso II do art. 24, considerando que a impossibilidade de consolidar projetos de mesma finalidade dificulta a avaliação do resultado da programação, o que contraria o interesse público."

§§ 2º-3º e 4º do art. 34

"Art. 34.

.....
.....
§ 2º A alocação de recursos por unidade da Federação para "conservação preventiva, rotineira e emergencial" orientar-se-á pela proporção da malha rodoviária federal pavimentada e não pavimentada.

§ 3º A alocação de recursos por unidade da Federação para "construção e pavimentação de rodovias" orientar-se-á pela proporção da malha rodoviária federal não pavimentada.

§ 4º A alocação de recursos por unidade da Federação para "restauração de rodovias" orientar-se-á pela proporção da malha rodoviária federal pavimentada."

Razões do veto

"Ouvido o Ministério dos Transportes sobre a questão, assim se pronunciou: "A exemplo do ocorrido em 1999 quando da promulgação da Lei nº 9.811, de 28 de julho de 1999, este Ministério propõe novamente que sejam vetados os §§ 2º, 3º e 4º do art. 34 do Projeto de Lei nº 01/2000 – CN, que "dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária para o exercício de 2001 e dá outras providências", pois, muito embora tenha sido modificado o texto, a questão central permanece inalterada, mantendo-se desta forma as mesmas ponderações:

Referidos critérios impõem limitações que podem conduzir a uma inadequada e inefficiente utilização dos recursos orçamentários ou mesmo impedir a inclusão de recursos para interferências prioritárias em determinados trechos rodoviários.

O critério de proporcionalidade inserido no Projeto de Lei pelo Congresso Nacional não leva em consideração as características básicas dos projetos de engenharia, que objetivam atender a princípios técnicos longamente amadurecidos no que diz respeito à escolha dos trechos a serem objeto de intervenção no conjunto da malha rodoviária nacional, e ao tipo de intervenção mais apropriado àquele trecho específico, dada a escassez de recursos do Tesouro.

De igual modo, o referido critério desconsidera o volume de tráfego nas rodovias, que varia conforme o trecho e a época do ano, provocando maior ou menor desgaste na pista, e os custos diferenciados de obras em cada região, que variam até mesmo em decorrência de condições climáticas adversas. Além disso, não leva em conta as diferenças registradas na qualidade do pavimento entre as várias unidades da Federação, decorrentes dos investimentos realizados em anos anteriores. Nesse contexto, um Estado que tenha sido fortemente beneficiado em anos recentes poderá continuar a receber recursos orçamentários mesmo sem deles necessitar, em detrimento de outra unidade mais carente da Federação que tenha sofrido com a ausência desses recursos nos últimos anos.

Cabe ressaltar, ainda, que os referidos critérios não levam em conta os diversos programas em execução pelo Ministério dos Transportes nas diferentes unidades da Federação, a exemplo dos Programas de Concessões Rodoviárias, de Restauração e Descentralização de Rodovias Federais e de Ampliação de Capacidade do Corredor Mercosul, os quais influenciam o critério de proporcionalidade ao não considerar a

transferência dos encargos de manutenção/conservação ao setor privado e os diferentes níveis de investimentos em execução em determinados Estados.

Nesse sentido, a destinação de recursos orçamentários para aplicação nos programas de construção, conservação e de restauração de rodovias, com base em estudos técnicos da condição da malha rodoviária, identificando as reais necessidades de interferências, parece ser a alternativa mais adequada e eficiente para a alocação de recursos destinados à manutenção da malha rodoviária federal. A aplicação dos recursos necessários às intervenções nas rodovias federais deve, assim, obedecer a um Programa de Gerenciamento de Pavimentos, o que requer um permanente monitoramento do estado da malha e a oportuna intervenção onde apropriado, à luz de critérios já amplamente aceitos e consagrados na experiência brasileira e internacional."

Diante das justificativas apresentadas pelo Ministério dos Transportes, propõe-se voto aos referidos parágrafos por contrariarem o interesse público."

Art. 48

"Art. 48. No exercício de 2001 serão aplicados em ações e serviços de saúde, no mínimo, recursos equivalentes aos fixados na lei orçamentária e em seus créditos adicionais no exercício financeiro de 1999, acrescido da variação nominal do PIB prevista para o exercício de 2000, e mais 5% (cinco por cento).

Parágrafo único. A distribuição dos recursos para custeio do SUS observará os critérios fixados no art. 35 da Lei nº 8.080, de 1990, combinado com o art. 3º, § 1º, da Lei nº 8.142, de 1990."

Razões do voto

"É inequívoca a prioridade que o Poder Executivo Federal vem dispensando ao atendimento das ações e serviços de saúde, no contexto da alocação dos recursos públicos.

A preocupação em alocar, a cada exercício, um volume maior de recursos para essa área também é compartilhada pelo Poder Legislativo, conforme está demonstrado na Proposta de Emenda à Constituição - PEC nº 86, de 1999 (82, de 1995, na Câmara dos Deputados), que vincula recursos para as referidas despesas, cuja aprovação conta com o apoio do Poder Executivo. Por essa razão a proposta Orçamentária da União do próximo exercício, que esta sendo elaborada, obedecerá as disposições constantes da referida Emenda Constitucional, destinando o montante de recursos definidos na PEC para as ações e serviços de saúde no ano de 2001.

O Congresso Nacional, ao aprovar o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2001, incluiu dispositivo determinando que naquele exercício seja aplicado, em ações e serviços de saúde, montante que excede o valor estabelecido na mencionada Emenda à Constituição, já aprovada em dois turnos na Câmara dos Deputados e no primeiro turno no Senado Federal.

Isto deve-se ao fato de que o aludido Projeto de Lei, além de utilizar uma base de cálculo diferente daquela estipulada na PEC, pois considera os valores fixados na lei orçamentária e em seus créditos adicionais, ao invés dos valores empenhados no exercício, determina a utilização da variação nominal do Produto Interno Bruto - PIB do exercício de 2000, enquanto a PEC define a variação do exercício de 2001.

Dessa forma, se forem destinados no próximo exercício recursos para as ações e serviços de saúde nos níveis estipulados pelo art. 48 do Projeto de Lei, estará sendo comprometida a realização de ações nas demais áreas do Governo, igualmente prioritárias, em face da necessidade de se obterem os resultados estabelecidos no Programa de Estabilidade Fiscal.

Diante do exposto, propõe-se veto a este dispositivo por ser contrário ao interesse público."

Parágrafo único do art. 74

"Art. 74.....

.....
Parágrafo único. O disposto no art. 42 da Lei Complementar no 101, de 2000 não se aplica aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público."

Razões do voto

"O § 2º do art. 1º da Lei Complementar no 101, de 2000, estabelece que as disposições da referida Lei "obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios".

No § 3º do mesmo artigo, o legislador dispõe que, nas referências à União estão compreendidos o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangido o Tribunal de Contas da União, o Poder Judiciário e o Ministério Público da União, além das respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes.

Assim, considerando que o art. 42 faz alusão ao "titular de Poder ou órgão referido no art. 20º", no qual se incluem os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público, entende-se que a excepcionalização conferida pelo parágrafo único do art. 74 do Projeto de Lei em apreço contraria o disposto na referida Lei Complementar e, em consequência, o interesse público."

Art. 89

"Art. 89. Observado o cronograma de liberação no exercício, não será cancelado o empenho referente a convênio, acordo, ajuste ou instrumento congêneres celebrado com outra esfera de governo se o conveniente comprovar a existência de comprometimento à conta de recurso a ser transferido."

Razões do voto

"Ouvido o Ministério da Fazenda sobre a questão, assim se pronunciou: "O princípio fundamental das finanças públicas é o equilíbrio orçamentário entre receitas e despesas. Considerando que a receita é estimada no orçamento, sempre haverá o risco de que o valor realizado termine inferior ao valor que serviu de base para a fixação das despesas, cabendo a adoção de medidas com vistas ao reequilíbrio orçamentário no caso de ocorrência de frustração das receitas.

Adicionalmente, há que se ressaltar o princípio da anualidade do orçamento, segundo o qual as despesas de determinado exercício deverão ser pagas com as receitas do próprio exercício. Caso haja frustração da receita estimada e prevaleça a vedação de

cancelamento de empenhos, o pagamento de parte das despesas de um exercício deveria realizar-se mediante utilização de receitas de exercícios futuros, contrariando o mandamento constitucional que consagra o referido princípio."

Diante das justificativas, apresentadas pelo Ministério da Fazenda, propõe-se voto a este dispositivo, por contrariar o princípio da anualidade inserto no art. 165 da Constituição."

Art. 90

"Art. 90. A União não poderá comprometer mais que dez por cento do total de recursos de contrapartida de empréstimos externos com uma mesma unidade da Federação."

Razões do voto

"A alocação de recursos de contrapartida está diretamente vinculada à destinação dos recursos dos empréstimos externos correspondentes.

Esses recursos são destinados à execução das ações para as quais foram contratados, motivo esse que inviabiliza a possibilidade de se estabelecer percentual máximo de contrapartida por unidade da Federação, haja vista a necessidade de que os recursos de empréstimos externos e de contrapartida guardem uma perfeita sintonia na sua alocação.

Ademais, há que se considerar que a aplicação de recursos de empréstimos em determinada unidade da Federação poderá não estar beneficiando somente a esta, como no caso da construção de uma rodovia que atende a todo um fluxo de veículos no eixo a que serve.

Diante do exposto, propõe-se voto a este dispositivo por contrariar o interesse público."

"As ações listadas a seguir, constantes do Anexo de Metas e Prioridades do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2001:

Programa: 0075 – DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTÁVEL DA REGIÃO GRANDE FRONTEIRA DO MERCOSUL

Ação: 2818 0005 – AÇÕES DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTÁVEL DA REGIÃO GRANDE FRONTEIRA DO MERCOSUL – CONSTRUÇÃO E INSTALAÇÃO DE CENTROS DE CONVIVÊNCIA SOCIAL RURAL

Ação: 2818 0006 – AÇÕES DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTÁVEL DA REGIÃO GRANDE FRONTEIRA DO MERCOSUL – PLANO DE COMBATE À POLUIÇÃO PROVOCADA PELOS DEJETOS SUÍNOS NA REGIÃO

Razões do voto

"O Programa em tela têm por finalidade a gestão integrada de todas as ações dos demais programas do PPA, que podem e devem concorrer para o desenvolvimento integrado e sustentável da referida região. Suas ações objetivam exclusivamente a organização, capacitação e mobilização da comunidade desta região para a busca e uso

eficiente dos recursos e serviços disponíveis nas ações dos demais programas do Plano. As finalidades das Ações em questão, assim, se superpõem às de outras ações já existentes e descharacterizam o objetivo do programa, que é de gestão integrada e não de alocação de recursos adicionais.

Assim, a criação das Ações sob referência, com o aporte de recursos adicionais do Orçamento da União contribuiria para o desequilíbrio entre receitas e despesas, contrariando o interesse público, justificando, pois, a sugestão de voto."

Programa: 0495 – PROÁGUA – GESTÃO

Ação: 7901 0002 – RECUPERAÇÃO E PRESERVAÇÃO DE NASCENTES E MANANCIAIS – BACIA DO RIO DOCE

Razões do voto

"A finalidade da Ação em referência já encontra-se contemplada na Ação: 3042 – Proteção e Recuperação de Corpos D'Água e por este motivo foi vetada na Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000 (PPA).

O aporte de recursos no Orçamento da União, assim, não faz sentido, contrariando o interesse público, razão pela qual sugere-se vetar a Ação referida."

Programa: 0230 – CORREDOR LESTE

Ação: 7322 9002 – CONSTRUÇÃO DE TRECHOS FERROVIÁRIOS NO CORREDOR LESTE – CONSTRUÇÃO DE TRECHO FERROVIÁRIO CACHOEIRO DO ITAPEMIRIM - TERMINAL PONTA DE UBU (ES)

Razões do voto

"A atual política de transportes busca maior eficiência operacional no setor e maior racionalidade do gasto público, preconizando a transferência para a iniciativa privada de ações que apresentam atratividade à exploração privada, reservando-se os recursos públicos para aquelas ações de cunho social, não-rentáveis sob a ótica privada. Neste contexto, a Ação, acima referida, é identificada como passível de ser implementada exclusivamente com recursos de setor privado, uma vez que a malha ferroviária brasileira já foi transferida para operação privada.

Assim, o aporte de recursos no Orçamento da União para atender tal Ação contraria o interesse público, razão pela qual sugere-se que seja vetada."

Decidi também vetar o dispositivo a seguir transcreto:

Art. 39

"Art. 39. As transferências para entidades privadas sem fins lucrativos que firmarem contrato de gestão com a administração pública federal poderão ser agrupadas em dotações orçamentárias de uma única categoria de programação, conforme definida no art. 4º desta Lei, classificada no grupo de despesa "outras despesas correntes", incluindo-se as principais metas constantes do contrato de gestão, desde que a execução orçamentária seja feita no Siafi, no detalhamento equivalente ao da administração pública indireta."

Razões do voto

Este artigo exige que a execução orçamentária das entidades privadas titulares de contratos de gestão seja incluída no SIAFI, com detalhamento equivalente ao da Administração Pública indireta.

A esse respeito, em expediente dirigido ao Governo Federal, assim se manifestou o então Senador relator do projeto de lei que criou a Rede Sarah, hoje ilustre Governador do Estado do Pará, Almir Gabriel:

"Fui o relator, no Senado Federal, da Lei que criou a Organização Social Sarah.

Antes de apresentar o relatório, tive o cuidado de aprofundar-me no assunto em vários encontros com profissionais de saúde, ligados ou não ao Sarah, e com eminentes membros do Tribunal de Contas da União. Verifiquei, inclusive, experiências internacionais.

O objetivo central era o de dar a uma instituição científica que orgulha o Brasil na assistência e na pesquisa médicas – e que é nacional e internacionalmente reconhecida – a liberdade indispensável para desenvolver seu trabalho, acompanhando-o e avaliando-o pelos resultados, em face de um contrato de gestão rigoroso, através do qual governo e sociedade mensurassem o grau de cumprimento das obrigações pactuadas.

Sabia, e sei, que não é um modelo para ser generalizado. Há de ser utilizado de forma parcimoniosa e apenas em instituições com credibilidade incontestável e que cumpram papel setorial estratégico, como é o Sarah, que precisa de pessoal especializado, com tempo integral, dedicação exclusiva e remuneração adequada e que mantenha interesse permanente, profissional e humano capaz de buscar tecnologia e equipamentos em qualquer centro avançado do mundo e acessível a todos do povo.

Face à tal, surpreendeu-me o texto do artigo 39 da LDO, cujo cumprimento pelo Sarah acabará por mutilar o prescrito na Lei de sua criação como Organização Social.

Sei, respeito e acato a preocupação do governo e de seus técnicos em buscar a máxima transparéncia no uso dos recursos públicos. Mas entendo, também, que não é justo tratar os desiguais de forma igual.

O povo brasileiro precisa do Sarah como hospital de assistência especializada, como escola multiprofissional de saúde e como instituição de pesquisa.

Diante do exposto, tomo a liberdade, como médico, ex-Senador e Governador, de apelar-lhe para que proponha ao nosso digno Presidente Fernando Henrique Cardoso o voto ao artigo 39 supracitado.

A saúde do Brasil e especialmente os que sofrem do aparelho locomotor muito ficarão a dever-lhe."

Não vejo prejuízos em atender o pedido do eminente Governador do Estado do Pará, assim como de outros ilustres congressistas que o fizeram verbalmente, vetando o referido artigo com vistas ao interesse público, desde que se estabeleça sistema legal de informações para as organizações sociais mais apropriado à sua forma jurídica e aos seus objetivos, o que pretendo fazer proximamente.

Estas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar em parte o projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

Brasília, 25 de julho de 2000.