

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 09, DE 2000.

Considerações acerca dos vetos ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2001 (Lei nº 9.995, de 25 de julho de 2000)¹

Solicitante: Dep. SÉRGIO GUERRA, Relator do projeto.

I - ANTECEDENTES E RESUMO DAS CONCLUSÕES

1. Por solicitação do Relator e de outros Parlamentares, procedemos à avaliação dos vetos que foram apostos pelo Presidente da República ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias (LDO) para 2001 na forma do autógrafo encaminhado pelo Congresso Nacional.

2. A LDO é etapa do ciclo planejamento-orçamento, com matriz no plano plurianual. Ao propor emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2001-PLDO/2001, apresentado pelo Poder Executivo, o Congresso, usando suas prerrogativas constitucionais, tem buscado contribuir, em última análise, para o aperfeiçoamento da lei orçamentária anual. Quanto aos orçamentos, o Legislativo tem procurado cada vez mais situá-los no contexto das finanças públicas e, a partir do exercício próximo, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

3. Relativamente ao projeto de LDO para 2001, o Executivo foi pontual em suas discordâncias com o Legislativo. **Os vetos ao texto foram em número de dez, e em número de quatro no tocante às ações constantes do Anexo de Metas e Prioridades**, sendo duas de um mesmo programa. Dos vetos ao texto, um deles elimina dispositivo proposto pelo próprio Executivo. Em particular, desta vez, nenhum veto incidiu sobre exigência de informação complementar relativa à proposta orçamentária a ser prestada pelo Executivo.

4. Houve preponderantemente vetos a regras que diminuiriam o grau de discricionariedade da ação do Executivo na elaboração e na execução do orçamento. Houve ainda eliminação de dispositivo que supostamente contrariava a LRF e de outro que daria maior transparência à execução dos gastos de entidades privadas sem fins lucrativos que recebam transferências orçamentárias, a exemplo da Organização Social Sarah. A maior parte dos vetos é injustificada, como procuraremos demonstrar.

II - OS VETOS POR DISPOSITIVO

5. Adiante transcrevemos os dispositivos vetados (em negrito), em seus contextos, quando couber (itálico), com comentários.

Inciso II do art. 24

"Art. 24. Na programação da despesa não poderão ser:

II – incluídos projetos com a mesma finalidade em mais de uma unidade

6. **Razões do veto.** “Durante a discussão do projeto de lei no Congresso Nacional foi criticado o procedimento adotado pelo Poder Executivo na elaboração de suas propostas orçamentárias nos últimos anos, pois constava do título do projeto ou atividade o nome da unidade executora, para diferenciá-lo de outro de mesma finalidade a cargo de outro órgão. Isso se fazia para que, na prática, com diferentes denominações, um mesmo projeto ou atividade pudesse ser executada por mais de um órgão ou unidade orçamentária. Esse procedimento impedia que se consolidassem, por meios automáticos, valores relativos a projetos e atividades semelhantes cuja execução era pulverizada. Para resolver o problema, permitindo contudo que fosse executado por mais de um órgão ou unidade orçamentária, aventou-se, por ocasião da discussão do projeto de lei no Congresso, 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 eliminação do inciso II do art. 24, ora vetado. 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.”

7. **Análise do veto.** Aparentemente, o Poder Executivo se arrependeu da inovação por ele apresentada no PLDO/2001, de vedar projeto com mesma finalidade em mais de uma unidade orçamentária. As várias LDOs anteriores continham dispositivo vedando “**projetos com a mesma finalidade em mais de um órgão**”. Tal mandamento tem por objetivo racionalizar o gasto público, impedindo superposições e replicâncias em termos da ação governamental e voltando-se para a otimização dos escassos recursos públicos federais. Entretanto, essa disposição vem sendo reiteradamente desobedecida pelo próprio Poder Executivo, a exemplo das ações de saneamento básico, que são executadas tanto pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, quanto pela FUNASA, vinculada ao Ministério da Saúde, ainda que sob codificação diferente.

8. O veto *per se* manteria a situação anterior, em que um mesmo projeto (mesma finalidade) poderia constar da programação de unidades diferentes, continuando a dificultar a consolidação. No entanto, deixou-se de mencionar que passou a constar da LDO/2001 o artigo 11, incluído no Substitutivo por iniciativa parlamentar e que dispõe: “*Art.11. Cada projeto constará somente de uma esfera orçamentária e de um programa. **Parágrafo único. As atividades com a mesma finalidade de outras já existentes deverão observar o mesmo código, independentemente da unidade executora***”. Ele permite, mediante interpretação extensiva, intercambiar projeto e atividade e viabilizar a citada consolidação, não obstante o veto do inciso II do art. 24, pois terão mesmo código quando de mesma finalidade, embora em unidades orçamentárias distintas.

(§§ 2º, 3º e 4º do art. 34)

“Art. 34. Os investimentos programados no orçamento fiscal para construção e pavimentação de rodovias não poderão exceder a vinte por cento do total destinado a rodovias federais.

.....

§ 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.”

9. **Razões do veto.** Elas fundamentam-se nas considerações feitas pelo Ministério dos Transportes (MT) sobre a questão. O MT lembra que vetos equivalentes ocorreram quando da sanção da LDO/2000. As ponderações contra os citados parágrafos seriam as mesmas, e abundantes. Segundo o MT, para a definição das despesas por unidade da Federação (UF), nos diferentes projetos do Ministério, os critérios constantes dos dispositivos vetados não devem ser adotados, pois:

- (i) podem redundar em inadequado uso dos recursos do orçamento ou mesmo inviabilizar dotações para determinados trechos rodoviários prioritários. (Por exemplo, a aplicação dos recursos necessários às intervenções nas rodovias federais deve obedecer a um Programa de Gerenciamento de Pavimentos, o que requer um permanente monitoramento do estado da malha);
- (ii) não ponderam as características dos projetos de engenharia, cujos princípios técnicos foram longamente amadurecidos. (O amadurecimento refere-se à escolha dos trechos em que se deverá investir e ao tipo de intervenção mais apropriado a cada trecho);
- (iii) desconsideram os custos diferenciados de obras em cada região, o volume de tráfego nas rodovias e o desgaste na pista, variáveis conforme trecho e época do ano;
- (iv) não levam em conta a diferença na qualidade do pavimento entre as várias unidades da Federação, decorrentes dos investimentos realizados em anos anteriores;
- (v) aprofundam desigualdades, pois um Estado que tenha sido beneficiado em anos recentes poderá continuar a receber recursos mesmo sem necessitar, em detrimento de outra UF mais carente; e
- (vi) não levam em conta os programas do MT em execução nas UF, como os Programas de Concessões Rodoviárias, de Restauração e Descentralização de Rodovias Federais e de Ampliação de Capacidade do Corredor Mercosul, nem a transferência dos encargos de manutenção e conservação ao setor privado.

10. **Análise do veto.** A matéria incorporou-se ao projeto de lei por iniciativa do Congresso. Uma das finalidades da LDO é a de justamente orientar a elaboração da lei orçamentária anual, e entendeu o Legislativo que as fórmulas propostas são coerentes e servem a esse propósito, pois em todos os casos têm como referência proporções da malha rodoviária federal que se deseja manter ou em que investir. Saliente-se a postura sensata do Parlamento, que escolheu apontar o rumo (“A alocação de recursos por unidade da Federação para ... orientar-se-á ...”), e não estabelecer a proporcionalidade a que se referiu a Mensagem. Em tempos de responsabilidade fiscal e de transparência na gestão dos gastos, o que de fato contraria o interesse público é a recusa em adotar critérios para a execução de despesas, mormente quando se pede apenas que eles sejam tomados em consideração. Idealmente, caberia ao administrador prestar contas de em que medida isso se deu na elaboração e na execução do orçamento e justificar os desvios observados, solução que, aliás, deveria ser bem elaborada para constar da LDO de 2002. Portanto, o dispositivo vetado visava a estabelecer critério técnico e equânime

entre as UF para a alocação desses recursos, evitando que essa se dê ao sabor de injunções políticas regionais.

(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 federal indireta.”

11. **Razões do veto.** Inusitadamente, e a título de “razões do veto”, foi transcrito expediente dirigido ao Governo Federal pelo então Senador Almir Gabriel, relator do projeto de lei que criou a Organização Social Sarah, que mantém contrato de gestão com o Governo Federal na área da saúde. Argumentou que, não obstante a preocupação do governo e de seus técnicos em buscar a máxima transparência no uso dos recursos públicos, trata-se a Rede Sarah de instituição com credibilidade incontestável e que cumpre papel setorial estratégico. Acrescentou que “A saúde do Brasil e especialmente os que sofrem do aparelho locomotor muito ficarão a dever-lhe.” O Presidente da República se compromete a encaminhar “proximamente” proposta que “estabeleça sistema legal de informações para as organizações sociais mais apropriado à sua forma jurídica e aos seus objetivos,...”.

12. **Análise do veto.** Discordamos de que a qualidade dos serviços prestados seja fundamento para privar a sociedade de informações sobre como são empregados os recursos públicos consignados a essas organizações. O dispositivo, reiteradamente vetado em anos anteriores, incorporou-se mais uma vez ao projeto de lei por emenda parlamentar acolhida pelo Relator. A regra vetada se aplicaria a todas as organizações sociais e demais entidades privadas que tivessem firmado contrato de gestão com o Poder Público, e passaria a constar das próximas LDOs e eventualmente, em caráter definitivo, da lei complementar que vier a regular o art. 165, § 9º, da Constituição. O SIAFI passaria a conter módulo específico para acolher dados de execução dos orçamentos dessas entidades.

13. O fato da execução orçamentária das entidades privadas sem fins lucrativos, titulares de contratos de gestão, ser efetuada no SIAFI, com detalhamento equivalente ao da Administração Pública indireta, não engessa a gerência dos recursos, permitindo inclusive redução de custos. Tal benefício já vem sendo feito por entidades que não fazem parte da Administração Federal, a exemplo dos conselhos regionais de contabilidade. Ou seja, recursos orçamentários seriam programados e lhes seriam transferidos pelo órgão responsável, sem a discriminação prévia das parcelas destinadas a pessoal, a outras despesas correntes propriamente ditas e a outros grupos de despesas, com a condição de que essas organizações adotassem o SIAFI para registrar a execução de seus orçamentos, de forma a então categorizar as despesas. Entendeu o Legislativo que o

princípio da publicidade, insculpido no art. 37 da Constituição Federal, deva prevalecer, e que se deve buscar a máxima transparência no uso dos recursos públicos.

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.”

14. **Razões do veto.** O Poder Executivo reconhece a prioridade do setor e compartilha do anseio de a ele acrescer recursos, informando que a proposta orçamentária para 2001 observará os limites da PEC 86/99, entretanto, justifica que os recursos que seriam fixados a mais pelo art. 48 comprometeriam a realização das demais ações do Governo.

15. **Análise do veto.** Foi intenção do Legislativo assegurar para ações e serviços de saúde volume de recursos ao menos constantes em proporção do Produto Interno Bruto, o que circunstancialmente não se conseguirá com a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional nº 86, de 1999². O dispositivo vetado teve os propósitos evidentes de: (i) manter conquista de LDOs recentes, usando como referência para fixar a aplicação em saúde os valores autorizados no orçamento anterior; e (ii) fazer com que despesas em saúde crescessem nominalmente no mesmo ritmo do PIB de 2000, antes de crescer 5%. Comparemos com a redação que consta da PEC nº 86, de 1999, aproveitando para notar que trata de recursos mínimos:

“Art. 7º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte artigo:

.....

Art. 76. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:

I – no caso da União:

a) no ano de 2000, o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde no exercício financeiro de 1999, acrescido de, no mínimo, cinco por cento;

b) do ano 2001 a 2004, o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do produto interno bruto – PIB.

.....”

16. As diferenças são evidentes: (i) no Substitutivo aprovado, como já se disse, a base de determinação da dotação global é o autorizado em 1999; na PEC, o empenhado naquele exercício; (ii) no Substitutivo, o gasto a ser alcançado em 2001 é o de 1999, multiplicado cumulativamente pela taxa de crescimento nominal do PIB em 2000 e pelo fator incremental de 5%; na PEC, esse gasto é o de 1999, multiplicado cumulativamente

² Isso resulta de que o PIB crescerá, na média, em 2000, em termos nominais, bem mais que 5% (quase 12%, reestimados). O Quadro I-A, apresentado adiante, permite concluir, para PIB estimado em R\$ 1.011.930,7 milhões em 1999 e em R\$ 1.244.222,5 milhões em 2001, que as despesas federais com saúde em relação ao PIB cairão de 1,81% em 1999 para 1,70% em 2001. Caso o que determinou a LDO aprovada pelo Congresso fosse aplicado, a relação subiria para 1,76%.

pelo mesmo fator incremental de 5% e pela taxa de crescimento nominal do PIB em 2001. Desprezando as dificuldades de implementação dos termos da PEC, na falta de dados relativos ao crescimento do PIB com tanta presteza e sendo pouco claro o que significa “valor apurado”, temos os seguintes quadros comparativos entre os valores resultantes de sua aplicação e da aplicação do Substitutivo aprovado:

Quadro I
Gastos com Ações e Serviços de Saúde, 1999-2001
(Exclusive Dívida e Encargos Previdenciários da União)

	PEC Nº 86, DE 1999		LDO 2001 aprovada no CN	
	Milhões de R\$ ou %		Milhões de R\$ ou %	
Valor base em 1999	Empenhado	18.353,0	Autorizado	18.729,1
Inflação média	Em 2001	5,28	Em 2000	7,34
Cresc. real do PIB	Em 2001	4,5	Em 2000	4,0
Fator incremental	Em 2000	5,0	Em 2001	5,0
Resultado	Aplicado 2001	21.201,1	Aplicado 2001	21.953,4
Diferença				752,3

Fonte: SIAFI, LDO para 2001 e estimativas atualizadas do PIB (Ministério do Planejamento).

Quadro I-A
Gastos com Ações e Serviços de Saúde, 1999-2001
(Todos os Componentes)

	PEC Nº 86, DE 1999		LDO 2001 aprovada no CN	
	Milhões de R\$ ou %		Milhões de R\$ ou %	
Valor base em 1999	Empenhado	20.337,7	Autorizado	20.770,2
Inflação média	Em 2001	5,28	Em 2000	7,34
Cresc. real do PIB	Em 2001	4,5	Em 2000	4,0
Fator incremental	Em 2000	5,0	Em 2001	5,0
Resultado	Aplicado 2001	23.493,8	Aplicado 2001	24.345,4
Diferença				851,6

Fonte: SIAFI, LDO para 2001 e estimativas atualizadas do PIB (Ministério do Planejamento).

17. Como se vê, a fórmula do Substitutivo teria implicado em maiores recursos para a Saúde no exercício de 2001 – aproximadamente R\$ 800 milhões. Grave em relação ao veto é que a PEC ainda tramita no Congresso, podendo acontecer que sua rejeição ou aprovação intempestiva deixe o setor sem a garantia dos recursos necessários. Não estando aprovada antes do encaminhamento da proposta orçamentária de 2001, daria margem a que ocorresse exatamente aquilo que o Legislativo pretendeu evitar: recebê-la com valores inferiores ao que prevê a PEC, e ter que produzir os aportes adicionais mediante cancelamentos volumosos em outras ações governamentais. Note-se, no entanto, que as declarações na Imprensa são de que essas despesas alcançarão R\$ 23,5 bilhões na proposta, conferindo com os resultados do **Quadro I-A**.

Parágrafo único do art. 74

“Art. 74. Para efeito do disposto no art. 42 da Lei Complementar nº 101, de 2000:

.....

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.”

18. **Razões do veto.** O Poder Executivo entendeu que se pretendia abrir exceção na Lei de Responsabilidade Fiscal para o Legislativo, o Judiciário e o Ministério Público, contrariando a expressa menção no art. 42 ao “titular de Poder ou órgão referido no art. 20, no qual se incluem os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público.”

19. **Análise do veto.** O dispositivo incorporou-se ao projeto de lei por iniciativa do Congresso. As “razões do veto” foram equivocadas, já que a exceção mencionada obviamente seria absurda. De fato, o § 3º do art. 1º da LRF dispõe que, nas referências à União, estão compreendidos todos os seus Poderes e o Ministério Público da União.

20. A intenção do dispositivo foi a de adequar o art. 42 da LRF às particularidades da administração orçamentário-financeira do Legislativo, Judiciário e Ministério Público. Como se sabe, o Tesouro Nacional disponibiliza-lhes recursos financeiros unificados em sua conta no exato montante dos créditos orçamentários empenhados e liquidados, em consonância, aliás, com o disposto no art. 168 da Constituição Federal – que visa a garantir a independência dos Poderes. Em sendo assim, o art. 42 da LRF é inaplicável, como dizia a redação vetada, já que as despesas compromissadas serão integralmente pagas com os recursos repassados pelo Tesouro, a não ser que haja necessidade de contingenciamento para se alcançar o resultado fiscal, situação em que se dará com a limitação dos montantes empenhados, fato que precede ao comprometimento da despesa previsto no art. 42 em exame.

21. Não se pretendeu autorizar os titulares desses Poderes a contrair obrigações nos dois últimos quadrimestres de seu mandato sem que para tanto estivessem assegurados os recursos, e sim esclarecer que a noção de “disponibilidade de caixa” a eles não se aplica, pelas razões acima.

Art. 89

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

22. **Razões do veto.** As “razões do veto”, misturando equivocadamente conceitos orçamentários com financeiros, alegam que: “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.” Em outras palavras, no entender do Executivo, caso as receitas federais se frustrem, não haverá exceção para valores previstos em convênios com Estados ou Municípios, ainda que esses entes subnacionais tenham assumidos compromissos neles lastreados³.

³ Nas “razões do veto” há ainda menção ao que foi denominado “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

23. **Análise do veto.** A área econômica do Executivo reiteradamente discorda de que se respeitem os compromissos assumidos por Estados e Municípios ao amparo de transferências negociadas do governo federal, caso isso signifique comprometer as finanças da União. Esse foi o caso do veto a artigo da Lei de Responsabilidade Fiscal que determinava, no projeto aprovado no Congresso, que:

“Art. 41. Observados os limites globais de empenho e movimentação financeira, serão inscritas em Restos a Pagar:

...

II - as despesas empenhadas e não liquidadas que correspondam a compromissos efetivamente assumidos em virtude de:

...;

b) convênio, ajuste, acordo ou congênere, com outro ente da Federação, já assinado, publicado e em andamento.

§ 1º Considera-se em andamento o convênio, ajuste, acordo ou congênere cujo objeto esteja sendo alcançado no todo ou em parte.”

24. No entanto, é evidente que o equilíbrio estará preservado mesmo com a existência de restos a pagar, dessa ou de outra natureza, como deveriam garantir os decretos de compatibilização entre receitas e despesas que são baixados a cada exercício, e que agora estão previstos na LRF (art. 8º). Existindo restos a pagar de exercícios anteriores, como sempre existirão enquanto não for alterada a Lei nº 4.320, de 1964, serão eles considerados na programação dos desembolsos financeiros e na fixação dos limites para empenho e movimentação. Não se justifica, sob esse aspecto, o veto ao art. 89 que, além do mais, deixa em situação incômoda as administrações de Estados e Municípios.

25. Outro argumento é que, havendo o adequado planejamento financeiro do Executivo, todos os convênios assinados seriam cumpridos segundo seus respectivos cronogramas, não cabendo transferir para Estados ou Municípios o ônus da deficiência da administração federal. A prática de não cumprir os compromissos assumidos com Estados e Municípios vem levando ao descrédito o instrumento do convênio.

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.”

26. **Razões do veto.** O Poder Executivo argúi que “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 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”. Embora reconheçamos que a prática vem incorporando esse princípio à doutrina no Brasil, ele não emerge tão claramente da Constituição, como alegado no veto, e ainda parece pouco fundamentado em nossas leis. Aliás, a Lei nº 4.320, de 1964, ainda sem lei complementar que a substitua nesse aspecto, determina que pertencem ao exercício – portanto, ao ano – as receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas. Seria esse o princípio da anualidade que está na legislação e que é amplamente conhecido.

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.”

27. Análise do veto. Pretendeu o Congresso, com o dispositivo, direcionar simultaneamente a aplicação de recursos externos, que usualmente são desembolsados mediante o oferecimento de recursos de contrapartida. Com isso influenciaria a programação da alocação dos empréstimos obtidos junto a entidades de fomento multilaterais ou governos estrangeiros, limitando, em tese, a 10% do total, os valores destinados a cada Estado. Repita-se que uma das finalidades da LDO é a de orientar a elaboração da lei orçamentária anual, e entendeu o Legislativo que a regra vetada é correta.

28. O assunto freqüenta há tempos os debates no Congresso, na Câmara dos Deputados em especial, pois, sem que a Constituição (art. 166, § 3º, II) abra qualquer exceção, na prática ficam preservados de cancelamentos e remanejamentos, por meio de emendas, tanto os recursos oriundos dessas operações de crédito externas como as respectivas contrapartidas constantes da proposta orçamentária. Isso limita consideravelmente a prerrogativa parlamentar de apreciar o orçamento, que se pretendeu em parte recuperar com o dispositivo vetado. Note-se que, não obstante o fato de os empréstimos externos serem autorizados caso a caso pelo Senado Federal, isso se dá em foro e segundo processo legislativo específicos, dos quais não participa a Comissão Mista de Orçamento, embora ela detenha competência, conhecimento técnico e critérios apropriados para dar parecer quanto ao uso de recursos sabidamente escassos, como são aqueles provenientes do endividamento externo.

AS AÇÕES LISTADAS A SEGUIR, CONSTANTES DO ANEXO DE METAS E PRIORIDADES DO PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2001, FORAM MOTIVO DE VETO.

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 PROJETOS DE SUÍNOS NA REGIÃO

29. Razões do veto. “O programa em tela tem 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. Assim sendo, as finalidades das ações em questão superpõem-se às de outras que já constam dentre as prioridades, com risco de descaracterizar o objetivo do programa, que é de gestão integrada e não de alocação de recursos adicionais” .

30. **Análise do veto.** Não obstante, a sua inclusão teve o legítimo propósito de detalhar, sob a forma de subtítulo, o programa em tela, ainda que tal prática fosse inconsistente com os procedimentos adotados pela Relatoria da LDO.

Programa: 0495 – PROÁGUA – GESTÃO

Ação: 7901.0002 – RECUPERAÇÃO E PRESERVAÇÃO DE NASCENTES E MANANCIAIS – BACIA DO RIO DOCE

31. **Razões do veto.** A finalidade dessa ação já se encontra contemplada na Ação: 3042 – Proteção e Recuperação de Corpos D'Água e por este motivo foi também vetada na Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000 (PPA).

32. **Análise do veto.** A questão transfere-se para o exame dos vetos ao plano plurianual 2000-2003.

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)

33. **Razões do veto.** “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.”

34. **Análise do veto.** Convém ressaltar que o argumento utilizado para justificar o veto – não alocação de recursos públicos em ações que possam ser realizadas pelo setor privado, “uma vez que a malha ferroviária brasileira já foi transferida para operação privada” – aparenta ser incoerente com a manutenção de diversas ações no PPA destinadas ao setor ferroviário já privatizado, tais como:

5344 - Construção de Trechos Ferroviários no Corredor Araguaia-Tocantins;
5581 - Construção de Contornos Ferroviários no Corredor MERCOSUL;
7331 - Construção de Trechos Ferroviários no Corredor MERCOSUL;
5849 - Construção de Ferrovias no Corredor Nordeste;
5620 - Construção de Anéis Ferroviários no Corredor São Francisco;
5744 - Construção de Contornos Ferroviários no Corredor Transmetropolitano;
7329 - Construção de Trechos Ferroviários no Corredor Transmetropolitano.

Brasília, 03 de agosto de 2000.

EUGÊNIO GREGGIANIN

Diretor da Consultoria de Orçamento e Fiscalização
Financeira da Câmara dos Deputados

JOSÉ RUI GONÇALVES ROSA

Consultor-Geral de Orçamentos do Senado Federal