

**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira**  
**Núcleo de Planejamento e Desenvolvimento Urbano**

**NOTA TÉCNICA Nº 3/2008 (SETORIAL)**

**1. FINALIDADE**

Atender às demandas, de Parlamentares, Bancadas, Comissões e órgãos técnicos das Casas do Congresso Nacional, por análises e avaliações sobre os fundamentos alegados para os vetos apostos pela Chefia do Poder Executivo ao projeto de Lei do Plano Plurianual para o período 2008-2011, por ocasião de sua sanção como Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008, no que concerne à programação afeta ao Ministério das Cidades, bem como sobre suas prováveis conseqüências.

**2. PRESSUPOSTOS BÁSICOS**

As análises e considerações aqui formalizadas têm como ancoragem básica o pressuposto de que, no âmbito de sistemas democráticos, preservado o poder de iniciativa assegurado pela Lei Maior, compete ao Poder Legislativo a formulação das políticas públicas, incluídas entre essas, necessariamente, as relativas à definição de prioridades de ação (planejamento) e alocação de recursos públicos (orçamentos). No caso brasileiro, isso se acha bem evidente nas amplas prerrogativas atribuídas pela Constituição ao Congresso Nacional nos campo do planejamento e do orçamento (art. 166), cujos poderes de emenda são limitados apenas por umas poucas restrições fixadas pelo próprio texto constitucional (pouco importando se essas têm sido ampliadas ou não por atos internos do Parlamento). Note-se que essa reserva legal é de tal ordem que o Executivo está proibido de legislar por Medidas Provisórias sobre matéria orçamentária, pela norma do art. 62, § 1º, I, d) da Constituição, que estabelece:

*“Art. 62, § 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: I – relativa a: a) ...; d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamentos e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º (créditos extraordinários)”.*

Adicionalmente, que o exercício do veto, pelo peso institucional de que se reveste essa medida, por representar uma forma de censura à ação do Poder Legislativo, requer que ele se fundamente em razões de evidente consistência e que represente, de fato, ação na defesa do interesse público. Logo, afigura-se como exigível que o dano ao interesse público seja bem evidenciado, não podendo, SMJ, basear-se apenas numa mudança de preferência do Poder Executivo em relação às ações tradicionais do setor público.

**3. VETOS NA PROGRAMAÇÃO DO MIN. CIDADES E RAZÕES ALEGADAS**

Alega o Exmo. Sr. Presidente da República que decidiu vetar, “*por contrariedade ao interesse público ... ouvido, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão ... [a]os seguintes os dispositivos:*” ...

**No “Anexo I - Programas de Governo – Finalísticos” o “Programa 6001 - Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios”**

**Como razões para a imposição desse veto são alegadas as seguintes:**

“O Programa Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios apresenta sobreposição programática com outros programas do Plano Plurianual de competência do Ministério das Cidades, em especial, com os Programas 9989 - Mobilidade Urbana, 0122 - Serviços Urbanos de Água e Esgoto, 1128 - Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários, 1136 - Fortalecimento da Gestão Urbana, 1137 - Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais e 9991 - Habitação de Interesse Social.

A supressão do programa em questão do Anexo I - Programas Finalísticos ... visa eliminar a duplicação de esforços e a pulverização dos recursos destinados à área de desenvolvimento urbano, de modo a evitar o desperdício e a ineficiência do gasto público.

Adicionalmente, cabe destacar que a maioria das ações propostas não atende ao público-alvo definido para o Programa, e há ainda ações que não possuem finalidade precisa, estando, portanto, em desacordo com o § 4º do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal.”

**No que se refere às “Ações” são vetadas as seguintes ações:**

- “**7H89** - Apoio à Implantação de Sistema de Esgotamento Sanitário nos Municípios da Zona da Mata do Estado de Alagoas; **7I15** - Apoio à Implantação e Ampliação de Sistemas de Esgotamento Sanitário em Municípios da RIDE da Capital Federal e Entorno; **7I39** - Apoio à Implantação de Sistema de Esgotamento Sanitário na Região Metropolitana de Natal - RN; **7K04** - Apoio à Implantação de Sistemas de Esgotamento Sanitário na Bacia Hidrográfica do Complexo Estuariano Lagunar Mundaú-Manguaba – AL” do Programa 0122 - Serviços Urbanos de Água e Esgoto;

- “**7M41** - Obras de Infra-Estrutura Urbana no Município Belém - no Estado do Pará” do Programa 1137 - Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais;

- “**7G64** - Implantação de Trecho Subterrâneo do Sistema de Trens Urbanos de Porto Alegre em Canoas - RS; **7H23** - Implantação ou Melhorias de Obras de Infra-Estrutura Urbana no Município de Cajazeiras-PB; **7H73** - Apoio à Implantação do Trecho Maracanaú-Maranguape do Sistema de Trens Urbanos de Fortaleza - CE; **7J17** - Apoio à Implantação do Trecho Barreiro-Tereza Cristina do Sistema de Trens Urbanos de Belo Horizonte - MG; **7J92** - Apoio à Implantação do Trecho Barreiro-Calafate-Hospitais do Sistema de Trens Urbanos de Belo Horizonte- MG; **7L20** - Construção, expansão e melhoria da malha metroviária da TREN SURB - Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre” do Programa 1295 - Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros;

- “**10SI** - Apoio a Sistemas Públicos Consorciados de Manejo de Resíduos Sólidos em Municípios com mais de 50 mil Habitantes ou Integrantes de Regiões Metropolitanas” do Programa 8007 - Resíduos Sólidos Urbanos;

- “**7G63** - Implantação de Linhas de Metrô no Rio de Janeiro; **7H26** - Implantação da 1ª Etapa do Metrô de Curitiba - Trecho Pinheirinho - Cabral - PR; **7H76** - Apoio à Implantação de Sistema de Transporte de Passageiros sobre Trilhos em Maceió - AL; **7J93** - Apoio à Implantação do Trecho Vitória-Vila Velha do Sistema de Trens Urbanos de Vitória - ES; **7J94** - Apoio às Obras de Interligação Rodoviária Mauá-Guarulhos - Avenida Jacu-Pêssego - SP; **7K09** - Apoio à Implantação do Trecho Estação da Luz - Mauá do Sistema de Trens Urbanos de São Paulo – SP” do Programa 9989 - Mobilidade Urbana;

- “**1I02** - Apoio à Construção de Casas Populares em Municípios do Estado de Alagoas; **7G26** - Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional para Famílias de Baixa Renda na Cidade de São Luís - Estado de Maranhão; **7I58** - Apoio à Construção de Casas Populares em Municípios do Estado de Santa Catarina” do Programa 9991 - Habitação de Interesse Social.

**Como razões para os vetos nessas ações são alegadas as seguintes:**

*“A proposição de veto às ações em questão decorre da insuficiência de recursos alocados para cobrir os custos e assegurar a conclusão dos projetos dentro dos prazos estipulados no Plano Plurianual 2008-2011.*

*A insuficiência de recursos para implementação desse conjunto de projetos aumenta significativamente o risco de pulverização de recursos, dilatação dos prazos de execução e, conseqüentemente, de paralisação de obras.*

*Por outro lado, a alocação adequada de recursos nos Orçamentos da União para os novos projetos propostos, visando a sua conclusão nos prazos previstos, implicará redução do fluxo orçamentário/financeiro para os projetos em andamento, resultando em atrasos nos cronogramas de execução física-financeira, postergação das datas de término, aumento dos custos e, até mesmo, em paralisação de obras já iniciadas.*

*Dessa forma, as situações acima descritas ferem não apenas o princípio da eficiência na Administração Pública, mas também contrariam as determinações estabelecidas no § 1º do art. 1º e no art. 45 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.*

*Além dos dispositivos legais supracitados, cabe ressaltar, também, as conclusões do relatório de auditoria do Tribunal de Contas da União sobre obras inacabadas, conforme Acórdão nº 1188/2007-TCU - Plenário, que apontou como principais causas da existência de obras inacabadas a deficiência no ‘fluxo orçamentário/financeiro’ (52,65%) e ‘problemas no projeto/execução da Obra’ (13,58%).”*

Na seqüência seguem argumentos, lastreados em relatórios e deliberações do TCU, sobre as inconveniências e os prejuízos causados ao Erário e à população pela paralisação de obras em andamento. Reporta-se inclusive ao “Acórdão nº 1188/2007” que segundo o Poder Executivo “propõe um conjunto de medidas normativas e gerenciais ao Executivo e ao Congresso Nacional que visam o aperfeiçoamento do planejamento e da gestão das obras financiadas com recursos da União.”, bem como às várias sugestões daquela Corte de Contas ao Congresso Nacional com vistas a aprimorar a programação e execução do gasto público. Interessante, no caso, é a pouca ênfase que se dá às recomendações do TCU para serem operacionalizadas no âmbito do Poder Executivo.

Conclui a Mensagem: “Portanto, as ações em questão contrariam o interesse público, na medida em que ferem o princípio da eficiência na Administração Pública e não atendem às disposições estabelecidas no § 1º do art. 1º e no art. 45 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.”

#### **4. ANÁLISE DOS VETOS E DAS RAZÕES ALEGADAS**

##### **4.1. Com relação às razões alegadas para o veto apostado à instituição do programa 6001 – “Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios”, proposta pelo Congresso Nacional, cabem as seguintes considerações:**

1) Não é admissível que se caracterize tal programa como em sobreposição programática a outros previstos na proposta de PPA do Executivo, pois esse programa foi proposto exatamente para suprir lacunas de atendimento a necessidades urbanas tidas como prioritárias pelos Parlamentares, Bancadas e Comissões. Isso se acha evidente no próprio manual de instruções para a apresentação de emendas ao projeto de Lei Orçamentária para 2008 (PLN 30/2007-CN) – bem como nas justificações das emendas apresentadas ao projeto de PPA (PLN 31/2007-CN) – onde fica claro o propósito do programa e ações que lhe são relacionadas, sobretudo a 7H20 – “Implantação ou Melhoria de Obras de Infra-estrutura Urbana”. Assim dispõe o Manual de Emendas ao PLO/2008 (p.71):

**“Ação 7H20 – Implantação ou Melhoria de Obras de Infra-estrutura Urbana** (ação nova vinculada ao Programa 6001): Esta ação se destina a viabilizar a execução de obras de infra-estrutura urbana para as quais não existam ações específicas, em Municípios que apresentem carências que não possam ser atendidas apenas com a sua capacidade de investimento. Pela sistemática vigente nos últimos anos, enquadram-se nesta ação as obras relativas à pavimentação urbana, à construção de pontes de interligação entre bairros, ao calçamento em áreas em processo de urbanização, à adequação de vias para circulação urbana e transportes não-motorizados (passarelas, ciclovias, etc.) no caso de municípios que não integrando regiões metropolitanas ou tendo menos de 60 mil habitantes não possam ser beneficiados pelo programa 9989 - “MOBILIDADE URBANA”, bem como obras localizadas de drenagem urbana (sistemas de águas pluviais) que não possam ser realizadas pelas ações típicas do programa 1138 – “DRENAGEM URBANA ...”. Não se incluem na ação 7H20 as obras de canalização de rios, de saneamento ambiental e de contenção de encostas... Lembramos que o programa 6001 (“**Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios**”) ... tem por **objetivo**: “*Apoiar a implantação ou adequação de recursos de infra-estrutura urbana que contribuam para a qualidade de vida da população por meio de obras e intervenções que não se enquadrem em ações previstas em outros programas*”. Seu **público-alvo** é a população urbana de municípios.”

2) Os programas apontados na Mensagem, segundo os seus descritores e públicos-alvo, não permitem o atendimento a determinadas categorias de municípios. Por exemplo, o programa 9989 “*Mobilidade Urbana*” só atende os municípios com mais de 60 mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas, deixando de fora cerca de 5.100 municípios brasileiros, grande parte deles extremamente carentes. Algo similar se dá com o programa 1128 “*Urbanização ... de Assentamentos Precários*”, que, como seu próprio título indica, se destina a atender apenas aos “assentamentos precários” (jamais aos bairros normais das cidades) tendo por público alvo as “*famílias de baixa renda moradoras em assentamentos humanos precários*”.

3) É no mínimo estranha a alegação, como uma razão para o veto, a de que “a maioria das ações propostas não atende ao público-alvo definido para o Programa, e há ainda ações que não possuem finalidade precisa, estando, portanto, em desacordo com o § 4º do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal”. A primeira parte da alegação carece de consistência pois as obras vinculadas ao programa (pavimentação, pequenas drenagens, ciclovias, pontes urbanas, etc.), quaisquer sejam, sempre irão beneficiar o público alvo do programa, ou seja: “A POPULAÇÃO URBANA DO MUNICÍPIO”. Quanto à segunda parte, de que “há ainda ações que não possuem finalidade precisa, estando, portanto, em desacordo com o § 4º do art. 5º da LRF”, cabe indagar se todas as ações propostas pelo Poder Executivo possuem “finalidade precisa”, tendo em vista, por exemplo, a generalidade do escopo de ações como a 10SS (“*Apoio a Projetos de Corredores de Transportes Coletivos Urbanos*”), a 10SC (“*Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários*”) e a 1D73 (“*Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*”), estas três no Ministério das Cidades, e se todas elas se acham em rigorosa concordância com a interpretação que está sendo dada ao que estabelece o dispositivo da LRF, ou seja: “§ 4º É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.”. Muito mais genérico, saliente-se é a ação 1D73 (“*Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*”) do Programa 0310 (“*Gestão da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*”) que, segundo seu descritor, em evidente deturpação à classificação funcional da despesa, permite a execução de ações de saneamento, habitação, transporte urbano, urbanismo, entre outras. Esse programa e ação, sim, sem dúvida, se acha em sobreposição a vários programas específicos constantes do PPA e da Lei Orçamentária de 2008.

Veja-se, a título de exemplo, as generalizações contidas no descritor da ação 10SS (“Apoio a Projetos de Corredores de Transportes Coletivos Urbanos”), explicitada nas informações complementares geradas no Ministério do Planejamento, qual seja: “*Apoio técnico e/ou financeiro à implantação de corredores para a circulação prioritária dos transportes coletivos urbanos. Execução de projetos integrados de melhorias na infra-estrutura viária dos serviços de transporte coletivo urbano, compreendendo a acessibilidade universal, a integração com os meios não motorizados, drenagem pluvial, pavimentação, pontes, viadutos e segregação de vias; melhoria e/ou implantação de equipamentos fixos de apoio ao transporte coletivo, a exemplo de abrigos para passageiros, terminais de transbordo de passageiros, sinalizações vertical e horizontal nas vias, entre outras intervenções necessárias para a operação desse serviço.*”

No caso da ação 1D73 (“Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano”) a amplitude do escopo de iniciativas por ela abrangidas constitui a categoria desejável por todo executor, embora totalmente condenável pela técnica orçamentária, ou seja, aquela por meio da qual se pode executar qualquer coisa. Assim se acha ela descrita nas informações complementares geradas pelo Ministério do Planejamento: **Finalidade:** *Contribuir para o desenvolvimento urbano, mediante aporte de recursos destinados à implementação de projetos caracterizados por ações que visem priorizar a ampliação do atendimento à população aos serviços saneamento, abastecimento de água, coleta de esgoto e lixo, transporte público, acessibilidade, regularização fundiária, acesso à moradia e urbanização, dentre outros caracterizados como desenvolvimento urbano.* **Descrição:** *Formulação e implementação, por meio de projetos demandados pelos entes federados, de ações de saneamento, abastecimento de água, coleta de esgoto e lixo, transporte público, acessibilidade, regularização fundiária, acesso à moradia e urbanização, dentre outras caracterizadas como desenvolvimento urbano.*

4) Constitui falta de equidade julgar com rigor as programações derivadas de majoritária manifestação de vontade do Parlamento, após vários ciclos de discussões e sob a intensa concorrência pela disputa por recursos escassos, e com grande tolerância as proposições gestadas no âmbito da tecno-burocracia do Poder Executivo.

5) O programa em questão (6001) representa categoria programática que vem sendo incluída nos Planos Plurianuais e nos Orçamentos Anuais há mais de 12 anos, tendo surgido no âmbito do Ministério do Planejamento (SEPURB), sido gerenciada por vários anos no âmbito da Presidência da República (SEDU) e finalmente, a partir de 2003, no Ministério das Cidades. Para ficar apenas no contexto das duas últimas administrações (em que o programa esteve a cargo desse órgão), pode-se dizer que os gastos efetivos no programa vêm representando, na média anual do período, mais de um terço da execução do Ministério, como evidencia o quadro a seguir.

					R\$ milhões
Ano	Programa	Orçamento	Empenhado	Liquidado	% Tot Org
2003	Nosso Bairro/Infra-estrutura Urbana	901,0	334,3	334,3	46,3
2004	Apoio ao Desenv. Urbano de Municípios	370,0	245,6	245,6	23,5
2005	Apoio ao Desenv. Urbano de Municípios	1.095,6	659,4	659,4	43,1
2006	Apoio ao Desenv. Urbano de Municípios	1304,4	924,0	924,0	63,8
2007	Apoio ao Desenv. Urbano de Municípios	1.560,7	1.108,3	1.108,3	35,3

- Notas: 1) No período 2004 a 2007 os valores se referem aos programas 6001 e 6002, sendo o primeiro relativo a municípios de até 100 mil habitantes e o segundo aos grandes municípios.  
 2) Em 2007 não estão sendo considerados os aportes por créditos extraordinários.  
 3) A coluna "% Tot Org" se refere à representatividade do programa no total "Liquidado" do Órgão.

Após essas considerações restam três indagações: 1ª) Qual o real motivo de se tentar enquadrar um tal programa como ilegal (em conflito com a LRF) ou em superposição ao restante da programação se todos os programas apontados nas “razões do veto” já existiam nos anos anteriores ? Seria para “desalentar” o Parlamento de cumprir seus papéis constitucionais ? 2ª) Qual a razão de não ter sido adotado nenhuma medida de

redução de gastos na ação 1D73 (“Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano”), de caráter genérico, dotada com R\$ 6,0 milhões na proposta do Poder Executivo e ampliada para R\$ 225,2 milhões, no Autógrafo, com base em emenda proposta por Comissão do Senado Federal, a pedido do Ministério ? Seria para ampliar a flexibilidade do Ministério no atendimento às conveniências e interesses do Executivo e/ou suas bases de apoio ? No caso dessa alocação (GENÉRICA) não fica difícil entender que uma ampliação de 3.653% ao valor proposto pelo Poder Executivo não se ache em desacordo com a alegada defesa do princípio da eficiência na administração pública mencionada no final da Mensagem ? 3ª) Seria uma maneira de “esvaziar” a programação definida pelo Parlamento em favor da programação do PAC, parcela importante da qual a carga do Ministério das Cidades, e cujo detalhamento (fixação das obras *in concreto*) ficou inteiramente a cargo do Poder Executivo ?

#### **4.2. Com relação às razões alegadas para o veto às várias ações de execução a cargo do Ministério das Cidades cabem as seguintes considerações:**

A primeira e mais importante razão é a indicada nessa ordem, ou seja: “*a proposição de veto às ações em questão decorre da insuficiência de recursos para cobrir os custos e assegurar a conclusão dos projetos dentro dos prazos estipulados no Plano Plurianual 2008-2011.*” Todas as demais alegações, ao que parece, decorrem, em maior ou menor grau, dessa razão fundamental.

Antes de mais nada cumpre questionar a adequação, temporal e legal, da medida, ou seja, de se promover o veto a categorias programáticas com fundamento na insuficiência de recursos e na limitada amplitude temporal do PPA (quatro anos). Pela experiência dos últimos 20 anos, pode-se dizer que apenas pequena parcela das ações contidas nos Planos Plurianuais tem sido executada, assertiva válida também para o PPA 2004-2007, pois tais Planos têm se prestado mais à articulação de um arcabouço de ações possíveis – detalhadas pelas Leis Orçamentárias Anuais – do que à definição de prioridades. O texto da Lei que institui o novo PPA (2008-2011) permite vislumbrar que essa orientação não está sendo alterada, sobretudo o de seus arts. 5º e 15 ou seja:

*“Art. 5º Os valores financeiros, metas físicas e períodos de execução estabelecidos para as ações orçamentárias são estimativos, não se constituindo em limites à programação das despesas expressas nas leis orçamentárias e em seus créditos adicionais, ressalvado o disposto no § 2º do art. 6º [desembolsos a conta de operações de crédito externo devem respeitar tais valores].”*

*“Art. 15. ... § 4º As alterações previstas no inciso III do § 3º (do título, do produto e da unidade de medida das ações orçamentárias) poderão ocorrer por intermédio da lei orçamentária ou de seus créditos adicionais, desde que mantenham a mesma codificação e não modifiquem a finalidade da ação ou a sua abrangência geográfica.”*

*“Art. 15. ...§ 5º A inclusão de ações orçamentárias de caráter plurianual poderá ocorrer por intermédio de lei de créditos especiais desde que apresente, em anexo específico, as informações referentes às projeções plurianuais e aos atributos constantes do Plano.”*

Ao que parece a ênfase da Lei está em conferir ampla flexibilidade ao Poder Executivo para ajustar a programação do PAC e para encaminhar sua execução, do que em viabilizar a desejável participação do Parlamento na formulação das políticas públicas,

inclusive reservando para si os detalhamentos *in concreto* (caso a caso) do PAC, bem como de programações abrangentes remanescentes na Lei Orçamentária de 2008.

Se o argumento básico para a imposição de vetos a programações de inegável interesse público – como o são as relativas às ações de saneamento básico, transporte urbano de passageiros, construção de habitações populares e manejo de resíduos sólidos – é o da insuficiência de recursos, tais deveriam ter ocorrido na lei orçamentária para 2008, sem comprometer a possibilidade de alocações futuras que viessem a ser viabilizadas por reduções nos gastos com custeios ou por elevações na receita pública, cujo crescimento real nos últimos anos é algo inquestionável. Importa salientar que os Autógrafos (finais) de ambas proposições foram remetidos na mesma data para sanção.

Pelo procedimento adotado, da imposição de vetos sobre categorias programáticas do PPA posteriormente à sanção da lei orçamentária em que tais categorias foram adotadas como válidas, cria-se um “*imbroglio*” jurídico, passível até de caracterização como crime de responsabilidade por parte da autoridade responsável, na medida em que essa teria o dever legal de fazer cumprir o encadeamento definido pela Lei Maior.

Quanto à ênfase dada pela Mensagem às recomendações do Tribunal de Contas da União, sem dúvida meritórias e dignas de devida consideração, cabe lembrar que essa Corte, de relevantes serviços prestados à Nação, é, segundo define a Constituição, órgão auxiliar do Congresso Nacional e não uma instituição responsável pela formulação das políticas públicas.

Porém, ainda que se considerassem válidas as razões apontadas, caberia indagar qual a razão dos vetos não terem sido oportunamente apostos ao anexo de “prioridades e metas” da LDO/08, onde o programa 6001 e várias das ações vetadas (7G63, 7G64 e 7G26) constam sem ressalvas estimulando a apresentação de emendas à Lei Orçamentária Anual para 2008, pelo pressuposto de adequação ?

## **5. CONSEQUÊNCIAS IMEDIATAS E DECORRÊNCIAS**

Se adotado o entendimento de que as alocações feitas pela LOA 2008 que não se coadunem com a estrutura programática aprovada pela Lei do PPA 2008-2011 devem ser tidas como prejudicadas pela impossibilitadas de sua execução, a imposição do veto ao programa 6001 tem como efeito imediato a neutralização de 1.121 emendas ao PLO 2008, sendo 1.082 emendas de Deputados e Senadores, 38, de Bancadas Estaduais e 1, de Comissão Permanente, envolvendo alocações no montante de R\$ 1.694.000.000,00. Ressalte-se que no caso de vários parlamentares, que concentraram suas emendas na área de urbanismo, todas as suas emendas ficam prejudicadas.

No caso das ações relativas aos programas de “Sistemas de Água e Esgotos” (Ação 7K04), “Sistemas Consorciados de Manejo de Resíduos Sólidos” (Ação 10SI) e “Mobilidade Urbana” (Ação 7J94), apenas seis emendas ao Orçamento de 2008 foram atingidas pelos vetos, sendo 4 delas individuais e 2 coletivas. Tais totalizam alocações no montante de R\$ 40.700.000,00. Não obstante, um vasto número de ações criadas com o propósito de receber alocações em exercícios futuros, se as disponibilidades orçamentárias o viessem a permitir, ficam amplamente prejudicadas, dadas as dificuldades previstas no texto da lei do PPA para a inclusão de novos programas ou ações cuja execução demandem mais de um ano.

Cabe lembrar ainda, que segundo estabelece o art. 6º da Lei nº 11.653, de 2008 (PPA) “*somente poderão ser contratadas operações de crédito externo para o financiamento de ações orçamentárias integrantes desta Lei*”. Portanto, as ações excluídas pelo veto não poderão ser sequer cogitadas para implementação por meio de operações dessa natureza. Além disso, nos termos do § 1º do art. 10 dessa mesma Lei, “*O projeto de grande vulto [de valor igual ou superior a R\$ 20 milhões, nos orçamentos fiscal e da seguridade, ou superior a R\$ 100 milhões, no orçamento de investimentos] deverá constituir ação orçamentária específica a nível de título, com objeto determinado, vedada sua execução à conta de outras programações.*” Esse fato cria empecilho material à proposição, nos futuros exercícios, de alocações para as iniciativas que, submetidas ao escrutínio do Parlamento, foram julgadas meritórias e oportunas.

Não podemos deixar de assinalar que ações dessa natureza e magnitude em nada contribuem para a consolidação do nosso Parlamento como uma das instituições básicas da sociedade democrática brasileira. No presente caso isso é agravado pelo fato delas serem a rigor inoportunas e desnecessárias, sobretudo pelo fato da Lei de Responsabilidade Fiscal assegurar ao executor ampla margem de flexibilidade para apenas executar o que seja compatível com os recursos disponíveis. Considerados os vetos apostos à programação dos demais órgãos chega-se à anulação de nada menos do que 1.572 emendas, representando alocações de R\$ 2,7 bilhões, ou seja, uma represália sem precedentes à legítima ação do Poder Legislativo. Em contrapartida, o Executivo, por meio de uma série de iniciativas, maior parte das quais estabelecidas com a cooperação do Parlamento, reservou para si, quase que exclusivamente, as decisões sobre a programação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), cujas alocações em 2008 totalizam aplicações superiores a R\$ 18,0 bilhões.

Brasília, 9 de abril de 2008.

**OSVALDO MALDONADO SANCHES**  
Consultor de Orçamento