

Congresso Nacional
24/Fev/2016

Nota Técnica Conjunta nº 2, de 2016

Considerações acerca dos vetos ao PLPPA 2016-2019 (Mensagem Presidencial nº 16/2016).



Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e
Controle - Senado Federal

Consultoria de Orçamento e Fiscalização
Financeira - Câmara dos Deputados

Endereços na *internet*:

<http://www12.senado.gov.br/orcamento>

<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil>



SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| I - INTRODUÇÃO..... | 3 |
| II - ANÁLISE DA MATÉRIA POR PROGRAMA | 4 |
| 1) Programa 2015 - Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) | 4 |
| 2) Programa 2016 - Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência | 4 |
| 3) Programa 2017 – Aviação Civil | 6 |
| 4) Programa 2021 - Ciência, Tecnologia e Inovação | 6 |
| 5) Programa 2022 – Combustíveis..... | 7 |
| 6) Programa 2024 - Comércio Exterior | 8 |
| 7) Programa 2027 - Cultura: Dimensão Essencial do Desenvolvimento..... | 8 |
| 8) Programa 2033 - Energia Elétrica..... | 9 |
| 9) Programa 2035 - Esporte, Cidadania e Desenvolvimento | 11 |
| 10) Programa 2039 - Gestão da Política Econômica, Garantia da Estabilidade do Sistema Financeiro Nacional e Melhoria do Ambiente de Negócios | 11 |
| 11) Programa 2040 - Gestão de Riscos e de Desastres..... | 13 |
| 12) Programa 2041 - Geologia, Mineração e Transformação Mineral..... | 13 |
| 13) Programa 2042 - Pesquisa e Inovações para a Agropecuária..... | 14 |
| 14) Programa 2048 - Mobilidade Urbana e Trânsito..... | 14 |
| 15) Programa 2053 - Petróleo e Gás, | 16 |
| 16) Programa 2068 - Saneamento Básico | 16 |
| 17) Programa 2076 - Desenvolvimento e Promoção do Turismo..... | 17 |
| 18) Programa 2077 - Agropecuária Sustentável | 18 |
| 19) Programa 2079 - Desenvolvimento da Indústria, Comércio e Serviços..... | 21 |
| 20) Programa 2080 - Educação de Qualidade para Todos | 22 |
| 21) Programa 2081 - Justiça, Cidadania e Segurança Pública..... | 24 |
| 22) Programa 2083 - Qualidade Ambiental..... | 25 |
| 23) Programa 2084 - Recursos Hídricos | 26 |
| 24) Programa 2085 - Redução do impacto social do álcool e outras drogas: Prevenção, Cuidado e Reinserção Social | 29 |
| 25) Programa 2087 - Transporte Terrestre | 30 |
| III. CONCLUSÃO | 33 |



I - INTRODUÇÃO

A Excelentíssima Senhora Presidente da República, por meio da Mensagem nº 16, de 13 de janeiro de 2016, decidiu vetar 73 atributos do Projeto de Lei do Plano Plurianual para 2016 a 2019 – PLPPA 2016-2019. Os dispositivos vetados foram primeiramente classificados por Programa e, em seguida, agrupados em função das razões de veto.

A presente Nota Técnica tem o objetivo de apresentar considerações técnicas sobre os vetos e sobre as respectivas razões apontadas pela Chefe do Poder Executivo.

As considerações apresentadas são de inteira responsabilidade das Consultorias de Orçamentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e não refletem, necessariamente, a opinião da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, tampouco a de seus parlamentares-membros. Têm, antes, o propósito de apresentar subsídios técnicos à apreciação dos vetos.



II - ANÁLISE DA MATÉRIA POR PROGRAMA/DISPOSITIVO VETADO

A presente análise segue a ordem numérica dos códigos dos programas relacionados aos vetos e subdivide-se em três partes: texto do dispositivo vetado, razões apresentadas pelo Poder Executivo para o veto e análise das Consultorias de Orçamento do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

1) Programa 2015 - Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)

Iniciativa 06YR, do Objetivo 1120, do Programa 2015 – Anexo I

“Iniciativa 06YR - Apoio à estruturação de maternidades nas regiões de saúde do País”

Razões dos vetos

As Iniciativas seriam redundantes em relação a outras existentes no PPA. Assim, a proposta prejudicaria a expressão da política pública, a organização do planejamento e da atuação governamental prevista na estrutura programática do Plano.

Considerações das Consultorias

As maternidades constituem unidades de saúde ligadas à atenção especializada. Dado o elevado grau de abstração do plano plurianual, o apoio a maternidades pode ser relacionado, pelo menos, às seguintes iniciativas ou metas: 06QD - Ampliação do acesso na atenção especializada em todas as regiões do país; 027U - Adequar a ambiência de 120 maternidades (reforma e aquisição de equipamentos) para a atenção humanizada ao parto e nascimento; 0282 - Habilitar 140 novos serviços como Maternidade de Referência para Atenção à Gestação de Alto Risco (GAR).

Desse modo, a iniciativa vetada, que alude precisamente ao apoio à estruturação de maternidades, pode de fato ser tida como conglobada por outras iniciativas ou metas mais genéricas contidas no autógrafo e na lei.

2) Programa 2016 - Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência

Metas 04TG e 04TX, do Objetivo 0931, do Programa 2016 – Anexo I



“Meta 04TG - Capacitar 5.000 mulheres urbanas, rurais, do campo, da floresta e das águas para o fortalecimento de sua participação no mundo do trabalho

Órgão Responsável: Secretaria de Políticas para as Mulheres”

“Meta 04TX - Fomentar a participação de 10.000 mulheres em empreendimentos econômicos solidários, por meio do acesso a conhecimentos, às finanças solidárias, aos instrumentos e mecanismos de estruturação da produção, comercialização e consumo

Órgão Responsável: Secretaria de Políticas para as Mulheres”

Razões dos vetos

Tais Metas estariam sobrepostas a outras, cujos quantitativos previstos no PPA são consistentes com as disponibilidades orçamentárias previstas para o período entre 2016 e 2019.

Considerações das Consultorias

A Meta 04TG, de fato, já se encontra contemplada pela Meta 04BH, do mesmo Programa (2016) e Objetivo (0931), inclusive com meta física (10.000 mulheres) superior ao manifestado na pretensão parlamentar. A Meta 04TX também já está abrangida na Meta “04FS - Fomentar a participação de 80.000 mulheres em empreendimentos econômicos solidários, por meio do acesso a conhecimentos, às finanças solidárias, aos instrumentos e mecanismos de estruturação da produção, comercialização e consumo”, no mesmo Objetivo (0931) e Programa (2016). No entanto, a iniciativa do Congresso Nacional visava que a meta fosse atendida via Secretaria de Políticas para as Mulheres, órgão efetivamente mais apropriado e responsável pelo Programa citado, e não pelo Ministério do Trabalho e Emprego, como consta na Meta 04FS.

Iniciativa 07CR, do Objetivo 0998, do Programa 2016 – Anexo I

“Iniciativa 07CR - Construção da Casa da Mulher Brasileira em municípios com mais de 50.000 habitantes”

Razões do veto

Os atributos são incompatíveis com os Objetivos das Políticas ou Programas declarados no PPA. No caso da Iniciativa 07CR, a política setorial prevê a implantação de Casas da Mulher Brasileira nas capitais. Quanto à Iniciativa 06XY, a estratégia é focar na conclusão de obras em andamento e revitalizar as estruturas atuais. Por fim, a Iniciativa 061V é incompatível com a meta do Plano Nacional de Educação, cuja Estratégia 12.3 estabelece um terço das vagas em cursos noturnos, para 2024.



Considerações das Consultorias

Quanto ao veto à iniciativa 07CR, destaque-se que há previsão por meio da Meta 04BQ de construção e implementação da Casa da Mulher Brasileira em 25 capitais brasileiras, que consta do mesmo Objetivo (0998) e Programa (2016).

Verifica-se que essa meta (04BQ) é mais restritiva que a decorrente da iniciativa parlamentar (07CR), pois prevê a construção de imóveis de interesse de políticas para as mulheres apenas nas Capitais.

Nesse sentido, a iniciativa vetada poderia ser preservada, porque amplia a possibilidade construção em municípios com mais de 50.000 habitantes, sem criar qualquer choque com os demais atributos existentes na Lei.

3) Programa 2017 – Aviação Civil

Iniciativa 06TH, do Objetivo 0083, do Programa 2017 – Anexo I

“Iniciativa 06TH - Construção e adequação dos aeroportos e aeródromos”

Razões dos vetos

As Iniciativas seriam redundantes em relação a outras existentes no PPA. Assim, a proposta prejudicaria a expressão da política pública, a organização do planejamento e da atuação governamental prevista na estrutura programática do Plano.

Considerações das Consultorias

Dentro do PPA, há diversas iniciativas que se complementam ou se sobrepõem umas em relação a outras. A Iniciativa 06TH – Construção e adequação dos aeroportos e aeródromos é mais genérica que a iniciativa 0078 - Construção e adequação dos aeroportos e aeródromos de interesse regional, que por sua vez é mais genérica que a iniciativa 0076 - Construção e adequação das infraestruturas aeronáutica civil e aeroportuária de interesse federal. A iniciativa vetada englobaria também pequenos aeródromos de interesse estadual ou local, razão pela qual poderia ser mantida sem nenhum atrito com as demais iniciativas citadas.

4) Programa 2021 - Ciência, Tecnologia e Inovação

Iniciativa 06XG, do Objetivo 0486, do Programa 2021 – Anexo I



“Iniciativa 06XG - Implantação do Sistema de Banda Larga”

Razões dos vetos

As Iniciativas seriam redundantes em relação a outras existentes no PPA. Assim, a proposta prejudicaria a expressão da política pública, a organização do planejamento e da atuação governamental prevista na estrutura programática do Plano.”

Considerações das Consultorias

Em relação à iniciativa 06XG, observa-se que no PROGRAMA: 2025 - Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia , no Objetivo 1020 - Expandir o acesso à internet em banda larga para todos promovendo o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação há várias metas que podem se confundir com a iniciativa proposta, como por exemplo:

Meta 048G – aumentar a velocidade média da banda larga fixa

Meta 048H – aumentar a proporção de acessos da banda larga móvel (3G/4G) para 90% dos acessos móveis pessoais

Meta 04EC – Disponibilizar o serviço de banda larga móvel em todos os municípios do país

Meta 055W – Atingimento de 10.000 pontos de inclusão digital

Meta 055X – revitalização e ampliação da rede brasileira de inclusão digital

Todas essas metas são formas diferentes da Iniciativa proposta (06XG). Dessa forma, a iniciativa proposta estaria melhor classificada no Programa 2025 e no Objetivo 1020. No entanto, tal posicionamento não altera o mérito da proposta e dessa forma, considera-se insubsistentes as razões do veto.

5) Programa 2022 – Combustíveis

Iniciativa 07DA, do Objetivo 0185, do Programa 2022 – Anexo I

“Iniciativa 07DA - Apoio a projetos, estudos e pesquisas para a agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel”

Razões dos vetos

As Iniciativas seriam redundantes em relação a outras existentes no PPA. Assim, a proposta prejudicaria a expressão da política pública, a organização do planejamento e da atuação governamental prevista na estrutura programática do Plano.

Considerações das Consultorias

O Poder Executivo vetou a “Iniciativa 07DA - Apoio a projetos, estudos e pesquisas para a agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel”



No Objetivo 0187 “Qualificar e consolidar a participação da agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel por meio do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB)”, constante do Programa 2022 “Combustíveis” há a Iniciativa 06J5 “Apoio a projetos e estudos necessários à inserção e qualificação da agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel”.

Percebe-se que a Iniciativa 07DA foi incluída pelo Congresso Nacional por apresentar escopo mais amplo que a Iniciativa 06J5, objetivando deixar claro que a inserção da agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel depende também do apoio a pesquisas que tornem viável tal produção pelos agricultores de base familiar. Consideramos insubsistentes, portanto, as razões do veto.

6) Programa 2024 - Comércio Exterior

Meta 04TW, do Objetivo 0807, do Programa 2024 – Anexo I

“Meta 04TW - Aumentar de 58 para 70 o número de empresas beneficiadas pelo PROEX-equalização

Órgão Responsável: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior”

Razões dos vetos

Tais Metas estariam sobrepostas a outras, cujos quantitativos previstos no PPA são consistentes com as disponibilidades orçamentárias previstas para o período entre 2016 e 2019.

Considerações das Consultorias

Quanto à Meta 04TW, há, realmente, uma repetição da meta “02P8 - Aumentar de 58 para 70 o número de empresas beneficiadas pelo PROEX-equalização”. Assim, o veto apenas elimina um dos dispositivos de igual teor.

7) Programa 2027 - Cultura: Dimensão Essencial do Desenvolvimento

Iniciativa 06VF, do Objetivo 0787, do Programa 2027 – Anexo I

“Iniciativa 06VF - Ampliação, modernização e revitalização de espaços culturais”

Razões dos vetos



As Iniciativas seriam redundantes em relação a outras existentes no PPA. Assim, a proposta prejudicaria a expressão da política pública, a organização do planejamento e da atuação governamental prevista na estrutura programática do Plano.

Considerações das Consultorias

Conforme a Lei do PPA, Iniciativa é a declaração dos meios e mecanismos de gestão que viabilizam os Objetivos e suas Metas. A Iniciativa 06VF é compatível com o “Objetivo 0787 - Ampliar e qualificar o acesso da população brasileira a bens e serviços culturais”. A Iniciativa, ora vetada, de natureza qualitativa, seria complementar (e não redundante) àquelas relativas à meta de ampliação do número de pessoas que frequentam museu, biblioteca, centro cultural, cinema, espetáculos de teatro, circo, dança e música (04K1) e à de implantação ou modernização de equipamentos culturais de tipos diversos (04K2).

8) Programa 2033 - Energia Elétrica

Objetivo 1169, do Programa 2033 – Anexo I

“OBJETIVO:1169 - Promover o uso de sistemas e tecnologias visando a inserção de geração de energias renováveis na matriz elétrica brasileira

Órgão Responsável: Ministério de Minas e Energia

Metas 2016-2019

04T2 - Adicionar 13.100MW de capacidade instalada de geração de energia elétrica a partir de fontes de energia renováveis

Órgão Responsável: Ministério de Minas e Energia

Iniciativas

07DJ - Incentivo ao uso de fontes renováveis de geração de energia elétrica por meio de geração distribuída, inclusive com a utilização de resíduos sólidos urbanos

07DK - Incentivo ao uso de fonte solar fotovoltaica de geração de energia elétrica

07DL - Implantação de projetos de desenvolvimento de fontes renováveis para geração de energia e de uso racional da energia elétrica e dos recursos hídricos”

Razões dos vetos



O Objetivo seria redundante em relação a outros Objetivos existentes no PPA. Assim, a proposta prejudicaria a expressão da política pública, a organização do planejamento e da atuação governamental prevista na estrutura programática do Plano. Além disso, as fontes renováveis de energia respondem por cerca 40% da matriz energética brasileira.

Considerações das Consultorias

Há, de fato, a redundância questionada pelo Poder Executivo, que não vetou alguns objetivos semelhantes aprovados pelo Congresso Nacional (07DN e 07DO), os quais foram adicionados ao Objetivo 0019 - Expandir a capacidade de geração do sistema elétrico brasileiro, pela implantação de novos empreendimentos e ampliação e ou repotenciação de usinas existentes. Como exemplo, a iniciativa “07DK - Incentivo ao uso de fonte solar fotovoltaica de geração de energia elétrica” aprovada pelo Congresso Nacional no novo Objetivo 1169, mas vetada, foi atendida por meio da iniciativa “07AY - Incentivo à Geração de Energia Renováveis” e nas iniciativas 07AS, 07AW, 07B0, 07BR e 07DN.

Iniciativas 07AS, 07AW, 07AY, 07AZ, 07B0, 07BR e 07DM, do Objetivo 0019, do Programa 2033 – Anexo I

“Iniciativa 07AS - Implantação de Usinas de Fonte Solar - em Instalações Públicas de Saúde”

“Iniciativa 07AW - Implantação de Usinas de Fontes Alternativas”

“Iniciativa 07AY - Incentivo à Geração de Energia Renováveis”

“Iniciativa 07AZ - Implantação de Parques Eólicos”

“Iniciativa 07B0 - Implantação de Usina de Fonte Solar”

“Iniciativa 07BR - Implantação de Usinas de Fonte Solar - em Instalações Públicas”

“Iniciativa 07DM - Incentivo ao uso de fonte eólica de geração de energia elétrica”

Razões dos vetos

As Iniciativas seriam redundantes em relação a outras existentes no PPA. Assim, a proposta prejudicaria a expressão da política pública, a organização do planejamento e da atuação governamental prevista na estrutura programática do Plano.

Considerações das Consultorias



Os vetos são cabíveis, pois outras iniciativas do projeto ou mesmo acrescidas pelo Congresso Nacional atendem de maneira adequada ao que se pretendia com as iniciativas vetadas. A título de exemplos, a iniciativa 07AW tratava da “implantação de usinas de fontes alternativas”; a iniciativa 000Y constante do projeto de lei tem como objeto a “implantação de usinas de outras fontes alternativas”; já a iniciativa vetada “07B0 - Implantação de Usina de Fonte Solar”, é atendida pela iniciativa “04U5 – Implantação de Usinas de Fonte Solar”, presente no projeto original.

9) Programa 2035 - Esporte, Cidadania e Desenvolvimento

Iniciativa 06VG, do Objetivo 1128, do Programa 2035 – Anexo I

“Iniciativa 06VG - Apoio à implantação, ampliação, reforma e modernização de infraestruturas esportivas”

Razões dos vetos

As Iniciativas seriam redundantes em relação a outras existentes no PPA. Assim, a proposta prejudicaria a expressão da política pública, a organização do planejamento e da atuação governamental prevista na estrutura programática do Plano.

Considerações das Consultorias

Conforme a Lei do PPA, Iniciativa é a declaração dos meios e mecanismos de gestão que viabilizam os Objetivos e suas Metas. A Iniciativa 06VG é compatível com o “Objetivo 1128 - Tornar o Brasil uma potência esportiva sustentável mundialmente reconhecida, com a preparação de atletas da base ao alto rendimento, qualificação da gestão, melhoria e articulação das infraestruturas esportivas.”. A Iniciativa, ora vetada, de natureza qualitativa, seria complementar (e não redundante) à meta de construção e modernização de infraestrutura esportiva e à iniciativa de implantação dos Centros de Iniciação ao Esporte (05UM).

10) Programa 2039 - Gestão da Política Econômica, Garantia da Estabilidade do Sistema Financeiro Nacional e Melhoria do Ambiente de Negócios

Iniciativa 07E8, do Objetivo 1095, do Programa 2039 – Anexo I

“Iniciativa 07E8 - Garantia de fonte de compensação para proposições em tramitação no Congresso Nacional”

Razão do veto



Tendo em vista o número de projetos que tramitam no Congresso Nacional e seu potencial de ampla geração de despesas adicionais, a Iniciativa seria incompatível com os recursos orçamentários previstos para o período do Plano.

Considerações das Consultorias

O objetivo da proposta vetada pelo Poder Executivo era de garantir o equilíbrio fiscal quando da aprovação de proposições em tramitação no Congresso Nacional, em estrita consonância com o disposto nos arts. 14 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ao vetar a medida, o Poder Executivo alegou que o elevado número de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional, com amplo potencial de geração de despesas adicionais, seria incompatível com os recursos orçamentários previstos para o período do Plano.

Sobre este aspecto, a própria justificativa constante da emenda aprovada pelo Congresso previa um montante financeiro máximo para o exercício de 2016 (setecentos milhões de reais), bem como para o restante do período abrangido pelo PPA (dois bilhões e cem milhões de reais). Assim, caberia ao Congresso Nacional, dentro do limite orçamentário disponível, priorizar quais as medidas seriam aprovadas e se beneficiariam dessa reserva para aprovação de proposições. Ou seja, ainda que, de fato, haja inúmeras proposições em tramitação no Congresso Nacional que criam despesas e/ou diminuem receitas, o fato é que nem todas essas propostas poderão ser aprovadas, cabendo ao Poder Legislativo decidir quais as mais relevantes para a sociedade, dentro do limite máximo disponível para renúncia de receitas ou criação de despesas.

Nesse sentido, entende-se que as razões expostas pelo Poder Executivo para o veto não se sustentam.

Iniciativa 07BQ, do Objetivo 1095, do Programa 2039 – Anexo I

“Iniciativa 07BQ - Realização de auditoria da dívida pública com participação de entidades da sociedade civil”

Razões dos vetos

O conceito de dívida pública abrange obrigações do conjunto do setor público não financeiro, incluindo União, Estados, Distrito Federal e Municípios e suas respectivas estatais. Assim, a forma abrangente prevista na iniciativa poderia resultar em confronto com o pacto federativo garantido pela Constituição. Além disso, a gestão da dívida pública federal é realizada pela Secretaria do Tesouro Nacional e as informações relativas à sua contratação, composição e custo, são ampla e periodicamente divulgadas por meio de relatórios desse órgão e do Banco Central do Brasil, garantindo transparência e controle social. Ocorrem, ainda, auditorias internas e externas regulares realizadas pela Controladoria Geral da União e pelo Tribunal de Contas da União.



Considerações das Consultorias

A iniciativa proposta, na realidade, acresce às instâncias de controle horizontal já existentes (mencionadas nas razões de veto), a modalidade de controle de vertical, em que a sociedade civil também se torna partícipe do processo de fiscalização. Sob essa abordagem, a manutenção do veto deixaria de contemplar uma nova dimensão do controle no tocante ao endividamento público e dessa forma, desconsidera importante contribuição do Congresso Nacional para o aperfeiçoamento das políticas públicas.

11) Programa 2040 - Gestão de Riscos e de Desastres

Iniciativa 06UG, do Objetivo 0172, do Programa 2040 – Anexo I

“Iniciativa 06UG - Elaboração e Implementação do Sistema de Monitoramento de Cheias e Vazantes da Bacia Amazônica”

Razão do veto

Tendo em vista que o sistema de monitoramento da bacia do rio Amazonas já existe, houve perda de objeto da Iniciativa proposta.

Considerações das Consultorias

A inclusão da Iniciativa em tela, por meio de emenda parlamentar, além de destacar a atuação da União nessa importante bacia hidrográfica, permitiria também, conforme especificado na justificativa da emenda, a possibilidade de aprimoramento do referido sistema, mediante a realização de investimentos para aquisição de melhores equipamentos, a realização de estudos, a instalação de novas bases de acompanhamento, entre outras medidas.

12) Programa 2041 - Geologia, Mineração e Transformação Mineral

Iniciativa 07DF, do Objetivo 0032, do Programa 2041 – Anexo I

“Iniciativa 07DF - Implantação de laboratórios regionais de análise de minérios”

Razões dos vetos

As Iniciativas seriam redundantes em relação a outras existentes no PPA. Assim, a proposta prejudicaria a expressão da política pública, a organização do planejamento e da atuação governamental prevista na estrutura programática do Plano.



Considerações das Consultorias

O projeto do PPA já previa e consta na lei aprovada prevê para o Objetivo “0044 – Estimular a agregação de valor ao bem mineral e o adensamento das cadeias produtivas por meio de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação no setor mineral”, iniciativas tais como a “04RE – Criação de Rede de Laboratórios de Análise e Ensaio de Minerais”, que atendem ao que se buscava com a iniciativa vetada. Daí ser apropriado o veto do Poder Executivo.

13) Programa 2042 - Pesquisa e Inovações para a Agropecuária

Iniciativa 04OL, do Objetivo 1030, do Programa 2042 – Anexo I

“Iniciativa 04OL - Construção e implantação da Embrapa Cocais no Município de Coroatá/MA.”

Iniciativa 04OL do Programa 2042 – Anexo III

“Iniciativa 04OL - Construção e implantação da Embrapa Cocais no Município de Coroatá/MA.

Custo R\$ 65.249.040 Data Início: 01/01/2008 Data Término: 31/12/2018”

Razão dos vetos

Tendo em vista que a Embrapa Cocais já se encontra instalada em São Luís/MA, houve perda de objeto da Iniciativa proposta.

Considerações das Consultorias

A inclusão da Iniciativa 04OL - Construção e implantação da Embrapa Cocais no Município de Coroatá/MA no PPA teve por objetivo a ampliação da infraestrutura da Embrapa no Estado do Maranhão, de modo a contribuir para a pesquisa de palmeiras nativas. Não se trata de implantação de unidade já existente. Consideramos insubsistentes, portanto, as razões do veto.

14) Programa 2048 - Mobilidade Urbana e Trânsito

Meta 04TQ, do Objetivo 0574, do Programa 2048 – Anexo I

“Apoiar a qualificação e pavimentação de 5.000 km de infraestrutura de mobilidade urbana, incluindo obras civis, priorizando medidas moderadoras de tráfego, equipamentos urbanos e sinalização



Órgão Responsável: Ministério das Cidades”

Razões dos vetos

Tais Metas estariam sobrepostas a outras, cujos quantitativos previstos no PPA são consistentes com as disponibilidades orçamentárias previstas para o período entre 2016 e 2019.

Considerações das Consultorias

A respeito do veto à meta 04TQ, localizou-se dentro do mesmo objetivo a meta “01RS - Apoiar a qualificação e pavimentação de 4.000 km de infraestrutura de mobilidade urbana, incluindo obras civis, priorizando medidas moderadoras de tráfego, equipamentos urbanos e sinalização, mitigando os conflitos entre os diversos modos de transporte, com objetivo de promover a redução dos acidentes de trânsito”, com descritor muito parecido com a meta vetada e que, de fato, poderia atender ao objeto da emenda parlamentar.

Iniciativa 07A3, do Objetivo 0574, do Programa 2048 – Anexo I

“Iniciativa 07A3 -_Apoio à Infraestrutura de Transporte Cicloviário na Região Sudeste”

Razões dos vetos

As Iniciativas seriam redundantes em relação a outras existentes no PPA. Assim, a proposta prejudicaria a expressão da política pública, a organização do planejamento e da atuação governamental prevista na estrutura programática do Plano.

Considerações das Consultorias

As justificativas apontadas pelo Executivo que fundamentaram o veto do Executivo relacionam de forma genérica Iniciativas incluídas pelo Congresso Nacional, sem especificar onde estaria concretamente a redundância incluída por meio de emendas parlamentares. Após verificar as Iniciativas arroladas no PL, verifica-se que estas não detalham no título partes do País em que se deveria ocorrer a intervenção estatal, apesar de o PL informar em quadro anexo a distribuição regional em termos percentuais. O legislador congressional, no que tange à Iniciativa 07A3, quis especificar no título essa regionalização com intuito de assegurar novos recursos à Região Sudeste. Em que pese o mérito que objetivou essa inclusão, entende-se, dentro da técnica legislativa, ser desnecessária a regionalização no título da Iniciativa. Assim, nada haveria a obstar acerca das razões apresentadas pelo Executivo.



15) Programa 2053 - Petróleo e Gás,

Iniciativa 07E9, do Objetivo 0529, do Programa 2053 – Anexo I

“Iniciativa 07E9 - Concessão da atividade de transporte do gasoduto Itaboraí-Guapimirim”

Razões dos vetos

As Iniciativas seriam redundantes em relação a outras existentes no PPA. Assim, a proposta prejudicaria a expressão da política pública, a organização do planejamento e da atuação governamental prevista na estrutura programática do Plano

Considerações das Consultorias

16) Programa 2068 - Saneamento Básico

Meta 04TZ, do Objetivo 0353, do Programa 2068 – Anexo I

“Meta 04TZ - Ampliar de 10% para 20% os municípios com plano municipal de saneamento básico

Órgão Responsável: Ministério das Cidades”

Razões dos vetos

Tais Metas estariam sobrepostas a outras, cujos quantitativos previstos no PPA são consistentes com as disponibilidades orçamentárias previstas para o período entre 2016 e 2019.

Considerações das Consultorias

A Meta 04TZ já está contemplada pela Meta 00OL, do mesmo Programa (2068) e Objetivo (0353), inclusive com meta física (32%) superior ao manifestado na pretensão parlamentar.

Iniciativas 06Z7 e 07BU, do Objetivo 0353, do Programa 2068 – Anexo I e Iniciativas 07BS e 07BV, do Objetivo 0610, do Programa 2068 – Anexo I

“Iniciativa 06Z7 - Capacitação de dois mil técnicos nas áreas de gestão e logística de resíduos recicláveis”



“Iniciativa 07BU - Apoio a Ações de Esgotamento Sanitário”

“Iniciativa 07BS - Apoio a projetos de coleta e tratamento de resíduos sólidos”

“Iniciativa 07BV - Apoio a Ações de Saneamento Básico”

Razões dos vetos

As Iniciativas seriam redundantes em relação a outras existentes no PPA. Assim, a proposta prejudicaria a expressão da política pública, a organização do planejamento e da atuação governamental prevista na estrutura programática do Plano.

Considerações das Consultorias

Relativamente ao Objetivo 353 e iniciativas 06Z7 e 07BU, nota-se que foram acrescentadas novas Iniciativas voltadas a especificar melhor no título certos detalhes, como no caso da Iniciativa 0627 em que busca assegurar a capacitação de dois mil técnicos em determinadas áreas. A esse respeito, observe-se que, embora o título possa ser abrangido por outras iniciativas já constantes do Projeto de Lei encaminhado pelo Executivo, o legislador do Congresso Nacional quis especificar em maior detalhe qual seria a intervenção a ser realizada pelo Poder Público nos próximos quatro anos.

Entende-se que, tratando-se de um Plano de médio prazo, para 4 anos, detalhar atributos ao título da Iniciativa no sentido de transformá-lo nos moldes do título de ações comumente usadas nas leis orçamentárias anuais não seria a melhor técnica orçamentária nem legislativa, eis que a cada ano novas prioridades são concebidas e sua fixação por um período mais longo não permitiria aperfeiçoamentos da gestão pública.

De todo modo, embora essas novas Iniciativas não atendam aos padrões considerados pelo Executivo em relação ao Objetivo em questão, entende-se, sem entrar no mérito, como relevante assegurar aos membros do Congresso Nacional a possibilidade de especificar no título certas características, como no caso de promover “a capacitação”.

17) Programa 2076 - Desenvolvimento e Promoção do Turismo

Meta 04U0, do Objetivo 1111, do Programa 2076 – Anexo I

“Meta 04U0 - Qualificar 30.000 profissionais da cadeia produtiva do turismo



Órgão Responsável: Ministério do Turismo”

Razões dos vetos

Tais Metas estariam sobrepostas a outras, cujos quantitativos previstos no PPA são consistentes com as disponibilidades orçamentárias previstas para o período entre 2016 e 2019.

Considerações das Consultorias

A meta “04U0 - Qualificar 30.000 profissionais da cadeia produtiva do turismo” amplia o objetivo da meta “04EP - Qualificar 24.000 profissionais da cadeia produtiva do turismo” e deve ser consistente com a reestimativa dos parâmetros considerados para o período 2016-2019 durante a apreciação do PLPPA.

18) Programa 2077 - Agropecuária Sustentável

Objetivo 1167, do Programa 2077 – Anexo I

“OBJETIVO:1167 - Promover a implantação de novos projetos com potencial de ampliação da agricultura irrigada

Órgão Responsável: Ministério da Integração Nacional

Metas 2016-2019

04SZ - Ampliar a área irrigada

Órgão Responsável: Ministério da Integração Nacional

Iniciativas

06YW - Construção da Barragem Rio do Salto (SC)

06YX - Implantação de perímetros de irrigação”

Razões dos vetos

A proposta estaria em desacordo com a estratégia definida para a irrigação no período de 2016 a 2019, que é focar nos perímetros públicos já existentes, promovendo sua recuperação e modernização, viabilizando seu potencial produtivo, por meio da conclusão das obras em execução e da revitalização das estruturas existentes.



Considerações das Consultorias

No Projeto de Lei do Plano Plurianual, constatou-se a inexistência de objetivo próprio direcionado à implantação de novos projetos de irrigação. Em que pese a alegação contida nas razões de veto, nota-se que tal previsão de novos projetos de irrigação tem sido parte integrante da política de intervenção do poder público federal no setor. A inclusão desse objetivo, portanto, teve por norte a manutenção de tal diretriz, permitindo, inclusive, a reprogramação e alteração da carteira de projetos de irrigação, em face de novas situações e condições supervenientes.

Ressalte-se, ademais, que ao final do ano legislativo de 2015, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 89, de 2015, que “Dá nova redação ao art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ampliando o prazo em que a União deverá destinar às Regiões Centro-Oeste e Nordeste percentuais mínimos dos recursos destinados à irrigação”.

Tal dispositivo estabelece que durante 40 (quarenta anos) a União aplicará dos recursos destinados à irrigação: I – 20% (vinte por cento) na Região Centro-Oeste; e II – 50% (cinquenta por cento) na Região Nordeste, preferencialmente no Semiárido. No Parágrafo único fica determinado que “Dos percentuais previstos nos incisos I e II do caput, no mínimo 50% (cinquenta por cento) serão destinados a projetos de irrigação que beneficiem agricultores familiares que atendam aos requisitos previstos em legislação específica”.

Ao longo dos anos, tem sido evidente a escassez de recursos alocados nas Leis Orçamentárias especificamente à Região Centro-Oeste para atendimento do dispositivo constitucional. Ademais, alguns projetos ativos nessa Região eventualmente não se encontram aptos a receber recursos, em face de obstáculos operacionais ou em razão impeditivos de ordem jurídica. Dessa forma, o cumprimento da regra esposada implicaria a inclusão de novos projetos.

Assim, a política geral adotada pelo Poder Executivo no PPA 2016-2019 e defendida nas razões de veto pode representar entrave para a continuidade das intervenções na área de agricultura irrigada, bem como empecilho para adequada compatibilização do referido Plano Plurianual com os dispositivos constitucionais relativos à matéria.

Iniciativa 06XY, do Objetivo 0175, do Programa 2077 – Anexo I

“Iniciativa 06XY - Elaboração e implantação do projeto de irrigação de Barragem Pedra Redonda, na região de Conceição do Canindé/PI”

Razões do veto



Os atributos são incompatíveis com os Objetivos das Políticas ou Programas declarados no PPA. No caso da Iniciativa 07CR, a política setorial prevê a implantação de Casas da Mulher Brasileira nas capitais. Quanto à Iniciativa 06XY, a estratégia é focar na conclusão de obras em andamento e revitalizar as estruturas atuais. Por fim, a Iniciativa 061V é incompatível com a meta do Plano Nacional de Educação, cuja Estratégia 12.3 estabelece um terço das vagas em cursos noturnos, para 2024.

Considerações das Consultorias

No que tange ao veto à iniciativa 06XY, que previa a elaboração e implantação do projeto de irrigação de Barragem Pedra Redonda, na região de Conceição do Canindé/PI, ressalte-se que a inclusão de iniciativas para implantação de novos projetos de irrigação decorre da avaliação de mérito do Congresso Nacional a respeito do melhor instrumento programático para execução da política pública federal voltada à agricultura irrigada.

Iniciativa 06ZD, do Objetivo 0175, do Programa 2077 – Anexo I e III

“Iniciativa 06ZD - Implantação do projeto público de irrigação São João no município de Porto Nacional (TO)”

Custo R\$ 400.000.000 Data Início: 01/01/2017 Data Término: 31/12/2019”

Razão dos vetos

A proposta estaria em desacordo com a estratégia definida para a irrigação no período de 2016 a 2019, que é focar nos perímetros públicos já existentes, promovendo sua recuperação e modernização, viabilizando seu potencial produtivo, por meio da conclusão das obras em execução e da revitalização das estruturas existentes.

Considerações das Consultorias

A inclusão de iniciativas para implantação de novos projetos de irrigação decorre da avaliação de mérito do Congresso Nacional a respeito do melhor instrumento programático para execução da política pública federal voltada à agricultura irrigada. Relativo ao Programa 2087 - Transporte Terrestre

Iniciativas 06W4 e 06W5, do Objetivo 0175, do Programa 2077 – Anexos I e IV

“Iniciativa 06W4 - Implantação do projeto público de irrigação no município de Floresta/PE”

Custo R\$ 20.000.000 Data Início: 01/01/2017 Data Término: 31/12/2019”



“Iniciativa 06W5 - Implantação do Projeto Público de Irrigação Oswaldo Amorim/RN

Custo R\$ 20.000.000 Data Início: 01/01/2017 Data Término: 31/12/2019”

Razão dos vetos

A proposta estaria em desacordo com a estratégia definida para a irrigação no período de 2016 a 2019, que é focar nos perímetros públicos já existentes, promovendo sua recuperação e modernização, viabilizando seu potencial produtivo, por meio da conclusão das obras em execução e da revitalização das estruturas existentes.

Considerações das Consultorias

A inclusão de iniciativas para implantação de novos projetos de irrigação decorre da avaliação de mérito do Congresso Nacional a respeito do melhor instrumento programático para execução da política pública federal voltada à agricultura irrigada.

19) Programa 2079 - Desenvolvimento da Indústria, Comércio e Serviços

Meta 04TV, do Objetivo 0859, do Programa 2079 – Anexo I

“Meta 04TV - Ampliar de 3 para 5 os laboratórios da Rede Laboratórios Associados ao Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO) para Inovação e Competitividade (RELAI)

Órgão Responsável: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior”

Razões dos vetos

Tais Metas estariam sobrepostas a outras, cujos quantitativos previstos no PPA são consistentes com as disponibilidades orçamentárias previstas para o período entre 2016 e 2019.

Considerações das Consultorias

De fato, a meta 04TV - Ampliar de 3 para 5 os laboratórios da Rede Laboratórios Associados ao Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO) para Inovação e Competitividade (RELAI) pode ser considerada englobada pela meta 02YF que objetiva ampliar de 3 para 40 os referidos laboratórios.



20) Programa 2080 - Educação de Qualidade para Todos

Iniciativa 06WA, do Objetivo 1009, do Programa 2080 – Anexo I

“Iniciativa 06WA - Promoção de ações para expandir e reestruturar as instituições federais de educação profissional e tecnológica”

Razões dos vetos

As Iniciativas seriam redundantes em relação a outras existentes no PPA. Assim, a proposta prejudicaria a expressão da política pública, a organização do planejamento e da atuação governamental prevista na estrutura programática do Plano.

Considerações das Consultorias

Conforme a Lei do PPA, Iniciativa é a declaração dos meios e mecanismos de gestão que viabilizam os Objetivos e suas Metas. A Iniciativa 06WA é compatível com o “Objetivo 1009 - Ampliar o acesso à educação profissional e tecnológica de qualidade, alinhada com as demandas sociais e do mercado de trabalho locais e regionais, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão”. Para o mencionado Objetivo, a Iniciativa, ora vetada, de natureza qualitativa, seria complementar (e não redundante) às metas de expansão de matrículas (04KP) e de oferta de vagas no Pronatec (04KQ) e às iniciativas de percentual de expansão de matrículas no segmento público (0614), de consolidação dos institutos para integração e o desenvolvimento regional (0618) e de implantação de institutos federais específicos (06YC, 06YI e 06ZG).

Iniciativa 061V, do Objetivo 1010, do Programa 2080 – Anexo I

“Iniciativa 061V - Ampliação para 50% a oferta de vagas em cursos de graduação presencial em universidades federais em turno noturno”

Razões do veto

Os atributos são incompatíveis com os Objetivos das Políticas ou Programas declarados no PPA. No caso da Iniciativa 07CR, a política setorial prevê a implantação de Casas da Mulher Brasileira nas capitais. Quanto à Iniciativa 06XY, a estratégia é focar na conclusão de obras em andamento e revitalizar as estruturas atuais. Por fim, a Iniciativa 061V é incompatível com a meta do Plano Nacional de Educação, cuja Estratégia 12.3 estabelece um terço das vagas em cursos noturnos, para 2024.

Considerações das Consultorias

A respeito do veto à Iniciativa 061V, destaque-se que a meta de 50% de vagas em turno noturno, aprovada na Iniciativa 061V, vetada na Lei do PPA, não é equivalente à meta prevista na Estratégia 12.3 do PPA. Enquanto aquela refere-se a vagas em universidades federais, esta é fixada para o setor público: “12.3) elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas para 90% (noventa por cento), ofertar, no mínimo, um terço das vagas em cursos noturnos (...).”

A meta estabelecida no Plano Nacional de Educação é mínima e, dessa forma, não conflita com o percentual de 50% na oferta de vagas em cursos presenciais em universidades federais em turno noturno. Ademais, o valor fixado no PNE está aquém do percentual apurado no último Censo da Educação Superior, de 2013, que aponta o percentual de 38,4% para o segmento público.

A meta de 50% atribuiria à União maior responsabilização pela oferta de vagas em turno noturno, uma vez que seu percentual atual é de 30,4%, enquanto que o de Estados e Municípios é de, respectivamente, 41,4% e 76,0%.

Iniciativa 06UU, do Objetivo 1007, do Programa 2080 – Anexo I

“Iniciativa 06UU - Apoio com infraestrutura e equipamentos às escolas e aos colégios orgânicos, vinculados ou não aos órgãos e instituições estaduais de segurança pública”

Razão do veto

O apoio a escolas e colégios orgânicos carece de regulamentação para ter direito a apoio e financiamento de infraestrutura nos termos do art. 7º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Considerações das Consultorias

O art. 213 da Constituição estabelece que os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, desde que comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação.

A Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015 (LDO 2016), no capítulo que dispõe sobre as transferências para o setor privado, condiciona a transferência de recursos a título de auxílios a entidades privadas sem fins lucrativos e desde que sejam de atendimento direto e gratuito ao público na área de educação, voltadas para a educação especial ou educação básica (art. 74).



De fato, conforme art. 75, I, da LDO/2016 aplicação de recursos de capital será exclusivamente para aquisição de material permanente ou para aquisição e instalação de equipamentos e obras de adequação física necessárias à instalação dos referidos equipamentos.

21) Programa 2081 - Justiça, Cidadania e Segurança Pública

Objetivo 1168, do Programa 2081 – Anexo I

“OBJETIVO:1168 - Apoio à prestação de assistência jurídica, psicológica e social às vítimas de crimes violentos e suas famílias e à realização de ações de prevenção à violência e à criminalidade.

Órgão Responsável: Ministério da Justiça

Metas 2016-2019

04T0 - Pessoa Assistida

Órgão Responsável: Ministério da Justiça

Iniciativas

06Z9 - Apoio a ações de assistência a vítimas de crimes violentos e prevenção de outros crimes associados”

Razões dos vetos

O Objetivo seria redundante ao reproduzir serviços contemplados em diversos Objetivos, Iniciativas e Metas já existentes em diversos Programas Temáticos do PPA. Assim, a proposta prejudicaria a expressão da política pública, a organização do planejamento e da atuação governamental prevista na estrutura programática do Plano.

Considerações das Consultorias

A alegação de redundância para o veto ao Objetivo 1168 é questionável. Ao estabelecer, de forma genérica, nas razões para veto, que “diversos Programas Temáticos do PPA” contemplariam tais ações, sem, contudo, relacionar quais são esses programas, há claro prejuízo para análise da plausibilidade do veto. Deve-se considerar ainda que as proposições que deram origem ao Objetivo 1168 ocorreram por falta de acolhimento de demanda para inclusão no orçamento de 2016 de ações relacionadas ao dispositivo vetado. Na ocasião, o Ministério da Justiça e a Secretaria



de Direitos Humanos alegaram que a então proposta de PPA não comportava tais ações.

Iniciativas 06SU e 06Z1, do Objetivo 1041, do Programa 2081 – Anexo I

“Iniciativa 06SU - Fortalecimento da segurança na faixa de fronteira”

“Iniciativa 06Z1 - Modernização e apoio à aplicação da Lei Maria da Penha”

Razões dos vetos

As Iniciativas seriam redundantes em relação a outras existentes no PPA. Assim, a proposta prejudicaria a expressão da política pública, a organização do planejamento e da atuação governamental prevista na estrutura programática do Plano.

Considerações das Consultorias

No que concerne aos vetos às Iniciativas 06SU, do Objetivo 1041, e 06Z1, do Objetivo 1044, ambas pertencentes ao Programa 2081, embora possa haver iniciativas genéricas que abarcassem essas duas, pode-se considerar plausível a intenção do Congresso em introduzir iniciativa específica, dada a relevância política das ações envolvidas.

22) Programa 2083 - Qualidade Ambiental

Metas 04U2 e 04U6, do Objetivo 1102, do Programa 2083 – Anexo I

“Meta 04U2 - Elevar de 37%, em 2013, para 50% em 2019 o patamar da população brasileira beneficiada por Planos Municipais de Resíduos Sólidos

Órgão Responsável: Ministério do Meio Ambiente”

“Meta 04U6 - Elevar de 37%, em 2013, para 90% em 2019 o patamar da população brasileira beneficiada por Planos Municipais de Resíduos Sólidos

Órgão Responsável: Ministério do Meio Ambiente”

Meta 04U7, do Objetivo 1105, do Programa 2083 – Anexo I

“Meta 04U7 - Realizar 500 ações de fiscalização ambiental em todo o território nacional

Órgão Responsável: Ministério do Meio Ambiente”



Razões dos vetos

Tais Metas estariam sobrepostas a outras, cujos quantitativos previstos no PPA são consistentes com as disponibilidades orçamentárias previstas para o período entre 2016 e 2019.

Considerações das Consultorias

A Meta 04U2 já se encontra contemplada pela Meta 04LI, do mesmo Programa (2083) e Objetivo (1102), inclusive com meta física (70%) superior ao manifestado na pretensão parlamentar.

Por outro lado, a inserção da Meta 04U6 objetivava aumentar para 90% o patamar da população brasileira beneficiada por Planos Municipais de Resíduos Sólidos, estabelecendo percentual superior ao da Meta 04LI. Neste caso, a justificativa do Executivo seria pela falta de disponibilidade orçamentária no período 2016-2019.

A Meta 04U7 está abrangida pela Meta 04E9, do mesmo Programa (2083) e Objetivo (1105), cuja meta física (1.600) é superior ao manifestado na pretensão parlamentar.

23) Programa 2084 - Recursos Hídricos

Iniciativa 06BV, do Objetivo 1027, do Programa 2084 – Anexo I

“Iniciativa 06BV - Revitalização e conservação das Bacias dos rios Grande, Doce e Paraopeba (MG)”

Razões dos vetos

As Iniciativas seriam redundantes em relação a outras existentes no PPA. Assim, a proposta prejudicaria a expressão da política pública, a organização do planejamento e da atuação governamental prevista na estrutura programática do Plano.

Considerações das Consultorias

O objetivo 1027 traz como enunciado geral a Promoção e conservação, a recuperação e o uso racional dos recursos hídricos, por meio da indução de boas práticas de uso de água e solo e da revitalização de bacias hidrográficas. No modelo estrutural do PPA em questão, cabe às iniciativas o papel de declarar “...os meios e mecanismos de gestão que viabilizam os Objetivos e suas Metas, explicitando a lógica da intervenção”.

Grande parte das iniciativas nesse objetivo, elaboradas pelo Poder Executivo no Projeto de Lei, refletem a citada política pública de forma abrangente. Contudo, nota-



se que foi dada ênfase à recuperação de bacias hidrográficas específicas, como as bacias dos rios São Francisco, Parnaíba, Itapecuru e Mearim, conforme indicado na iniciativa de código 04NY.

Assim, a inclusão de novas iniciativas voltadas a outras bacias hidrográficas, mediante a aprovação de emendas parlamentares, refletiu a metodologia já adotada no Projeto de Lei. A inclusão das bacias em questão - rios Grande, Doce e Paraopeba – representa a avaliação de mérito do Congresso Nacional a respeito da adequada individualização da política pública voltada à revitalização das bacias dos rios em tela. Inference-se, no contexto estrutural do PPA, que a nova iniciativa atue como instrumento para melhor atingir o objetivo a que se refere.

Iniciativa 06UN, do Objetivo 0479, do Programa 2084 – Anexo I

“Iniciativa 06UN - Integração das Bacias Hidrográficas Apodi-Mossoró-Piranhaçu (RN)”

Custo R\$ 60.000.000 Data Início: 01/01/2017 Data Término: 31/12/2019”

Razão dos vetos

A Iniciativa seria redundante em relação à Iniciativa ‘04H9 - Implantação do Ramal do Apodi (CE/PB/RN)’, que, inclusive, se encontra em execução pelo Governo Federal.

Considerações das Consultorias

De fato, a iniciativa 06UN é redundante com a Iniciativa ‘04H9.

Iniciativa 06UM e 06UY, do Objetivo 0479, do Programa 2084 – Anexos I

“Iniciativa 06UM - Implantação e Ampliação da Adutora do Litoral Etapa 2 (PI)”

Custo R\$ 200.000.000 Data Início: 01/01/2017 Data Término: 31/12/2019”

“Iniciativa 06UY - Implantação da Adutora do Litoral (PI)”

Custo R\$ 120.000.000 Data Início: 01/01/2017 Data Término: 31/12/2018”

Iniciativas 06UX e 06V7 do Programa 2084 – Anexo III

“Iniciativa 06UX - Recuperação e conservação de água, solo e recursos florestais para revitalização das bacias dos Rios Munim, Pindaré, Tocantis, Preguiça e Maracazumé (MA)

Custo R\$ 250.000.000 Data Início: 01/01/2017 Data Término: 31/12/2021”



“Iniciativa 06V7 - Recuperação e conservação de água, solo e recursos florestais para revitalização da Bacia do Rio Itaúnas (ES)

Custo R\$ 250.000.000 Data Início: 01/01/2017 Data Término: 31/12/2021”

Razão dos vetos

O § 1º do Art. 10 do texto da Lei do PPA estabelece que a individualização de Iniciativas não se aplica para empreendimentos realizados por meio de transferências de recursos da União a Estados, Distrito Federal e Municípios. Tendo em vista que a Adutora do Litoral, em fase preparatória, é de responsabilidade do Governo do Estado do Piauí, a individualização do empreendimento proposto nas Iniciativas não seria adequada.

Considerações das Consultorias

De fato, o texto da lei do PPA aprovado pelo Congresso Nacional prevê que a individualização de Iniciativas não se aplica para empreendimentos realizados por meio de transferências de recursos da União a Estados, Distrito Federal e Municípios. Nesse sentido, em se comprovando que o empreendimento será realizado unicamente por meio de transferência de recursos da União ao governo do Estado do Piauí, não caberia sua individualização como iniciativa do PPA.

Iniciativas 06VA e 06VC do Programa 2084 – Anexo IV

“Iniciativa 06VA - Revitalização da Bacia do Rio Itapecerica (MG)

Custo R\$ 120.000.000 Data Início: 01/01/2017 Data Término: 31/12/2019”

Razão dos vetos

O § 1º do Art. 10 do texto da Lei do PPA estabelece que a individualização de Iniciativas não se aplica para empreendimentos realizados por meio de transferências de recursos da União a Estados, Distrito Federal e Municípios. Tendo em vista que os Rios em questão não são federais, a individualização das Iniciativas não seria adequada.

Considerações das Consultorias

De fato, o texto da lei do PPA aprovado pelo Congresso Nacional prevê que a individualização de Iniciativas não se aplica para empreendimentos realizados por meio de transferências de recursos da União a Estados, Distrito Federal e Municípios. Nesse sentido, em se comprovando que o empreendimento será realizado unicamente por meio de transferência de recursos da União aos governos estaduais, não caberia sua individualização como iniciativa do PPA.



24) Programa 2085 - Redução do impacto social do álcool e outras drogas: Prevenção, Cuidado e Reinserção Social

Meta 04TY, do Objetivo 1071, do Programa 2085 – Anexo I

“Meta 04TY - Formar 60% dos conselheiros tutelares e de direito e profissionais do Sistema Socioeducativo do meio fechado para prevenção ao uso de álcool e outras drogas

Órgão Responsável: Ministério da Justiça”

Razões do vetos

Tais Metas estariam sobrepostas a outras, cujos quantitativos previstos no PPA são consistentes com as disponibilidades orçamentárias previstas para o período entre 2016 e 2019.

Considerações das Consultorias

A inserção da Meta 04TY objetivava aumentar para 60% a formação de conselheiros tutelares e de direito e profissionais do Sistema Socioeducativo do meio fechado para prevenção ao uso de álcool e outras drogas, estabelecendo percentual superior ao da Meta 04D8. Neste caso, a justificativa do Executivo seria pela falta de disponibilidade orçamentária no período 2016-2019.

Iniciativa 07AO, do Objetivo 1071, do Programa 2085 – Anexo I

“Iniciativa 07AO - Ações de prevenção de problemas decorrentes do uso de álcool e outras drogas, em espaços escolares, acadêmicos e comunitários.”

Razões dos vetos

As Iniciativas seriam redundantes em relação a outras existentes no PPA. Assim, a proposta prejudicaria a expressão da política pública, a organização do planejamento e da atuação governamental prevista na estrutura programática do Plano.

Considerações das Consultorias



No caso da Iniciativa 07AO, o veto acaba por retirar esta iniciativa mais abrangente, ao manter a Iniciativa 05IJ, que visa ações apenas direcionadas para a “juventude”. Dessa forma limitando o escopo de ação.

25) Programa 2087 - Transporte Terrestre

Iniciativa 07EH, do Objetivo 0147, do Programa 2087 – Anexo I

“Iniciativa 07EH - Implantação da Ferrovia Maracaju/MS a Paranaguá e Pontal/PR”

Razões dos vetos

As Iniciativas seriam redundantes em relação a outras existentes no PPA. Assim, a proposta prejudicaria a expressão da política pública, a organização do planejamento e da atuação governamental prevista na estrutura programática do Plano.

Considerações das Consultorias

Embora não conste explícito do descritor da Iniciativa 07EH, tudo indica que ela se refere à EF-484 – Ferrovia Ferroeste, não contemplada nominalmente no projeto de lei do PPA. Trechos dessa ferrovia foram objeto de emendas parlamentares que culminaram na aprovação de três iniciativas semelhantes, porém não idênticas: 07EH, 07BX e 06Y4. Constata-se que a Presidente da República optou por manter a Iniciativa 06Y4 e vetar as demais, alegando serem estas redundantes. Entretanto, verifica-se que os trechos indicados nas citadas iniciativas não são os mesmos, por serem apenas parcialmente coincidentes, e que o trajeto que poderia eventualmente abranger fisicamente os outros dois é o do trecho constante da iniciativa 07EH, vetada. Adicionalmente, enquanto a Iniciativa 06Y4, mantida, trata de ‘concessão’ para implementação da ferrovia, as outras duas iniciativas preveem a intervenção direta da União na sua construção.

Iniciativa 07BM, do Objetivo 0280, do Programa 2087 – Anexo I e III

“Iniciativa 07BM - Manutenção da Rodovia BR-364/RO”

Custo R\$ 1.000.000.000 Data Início: 01/01/2017 Data Término: 31/12/2019”

Razões dos vetos

A Iniciativa seria redundante em relação a outras existentes no PPA. Assim, a proposta prejudicaria a expressão da política pública, a organização do planejamento e da atuação governamental prevista na estrutura programática do Plano.

Considerações das Consultorias



Ao contrário do que sugerem as razões de veto apontadas, o PPA não consigna nenhuma outra iniciativa relativa à manutenção de rodovias federais, o que afasta a hipótese de redundância alegada. Deve-se notar, em tempo, que a Iniciativa 07BM, em questão, não se confunde com a Iniciativa 06D3 (Concessão da Rodovia BR-364/RO/MT, Porto Velho/RO a Comodoro/MT), por representarem objetivos não necessariamente coincidentes.

Iniciativa 06WH, do Objetivo 0137, do Programa 2087 – Anexo I e III

“Iniciativa 06WH - Construção da Rodovia BR-080/RO”

Custo R\$ 1.000.000.000 Data Início: 01/01/2017 Data Término: 31/12/2017”

Razão dos vetos

Para construção de novos trechos rodoviários é imprescindível sua prévia inclusão no Sistema Nacional de Viação, por meio de Lei específica, nos termos do art. 10 da Lei no 12.379, de 6 de janeiro de 2011. Contudo, o trecho rodoviário proposto não compõe tal Sistema.

Considerações das Consultorias

Conforme orienta o art. 7º da Lei n.º 5.917/1973, o direcionamento de recursos públicos orçamentários federais para obras rodoviárias no âmbito do Ministério dos Transportes é permitido, por via de regra, tão somente para intervenções em rodovias que estão sob jurisdição federal, que compõem o denominado Sistema Federal de Viação – SFV. Tendo sido vetados os anexos da Lei n.º 12.379/2011, a relação dos elementos da infraestrutura viária do SFV ora vigente é aquela constante da Lei n.º 5.917/1973, atualizada pelas demais leis que lhe sucederam. Em consulta ao sítio na Internet do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, verifica-se, de fato, que o arquivo ali disponibilizado e que contém a relação descritiva do SFV não lista nenhum trecho da BR-080 no estado de Rondônia, planejado ou construído.

Iniciativa 06TS, do Objetivo 0131, do Programa 2087 – Anexo I e IV

“Iniciativa 06TS - Adequação da Rodovia BR-364”

Custo R\$ 150.000.000 Data Início: 01/01/2017 Data Término: 31/12/2020”

Iniciativa 07BX, do Objetivo 0141, do Programa 2087 – Anexo I

“Iniciativa 07BX - Construção da Ferrovia Maracaju – Paranaguá”

Custo R\$ 400.000.000 Data Início: 01/01/2017 Data Término: 31/12/2021”



Razão dos vetos

As Iniciativas seriam redundantes em relação a outras existentes no PPA. Assim, a proposta prejudicaria a expressão da política pública, a organização do planejamento e da atuação governamental prevista na estrutura programática do Plano.

Considerações das Consultorias

Não procede a alegação de que a Iniciativa 06TS – Adequação da Rodovia BR-364 é redundante em relação a outras existentes no PPA. As iniciativas do autógrafo do PPA que identificam nominalmente mencionada BR ou são menos abrangentes do que a Iniciativa 06TS (caso da Iniciativa 07DV, que se restringe ao estado de Rondônia) ou tratam de outras modalidades de intervenção (caso das Iniciativas 00BG, 06WI, 07BM (vetada), 0589, 0587 e 06D3).

Embora não conste explícito do descritor da Iniciativa 07BX, tudo indica que ela se refere à EF-484 – Ferrovia Ferroeste, não contemplada nominalmente no projeto de lei do PPA. Trechos dessa ferrovia foram objeto de emendas parlamentares que culminaram na inclusão de três iniciativas semelhantes, porém não idênticas: 07EH, 07BX e 06Y4. Consta-se que a Presidente da República optou por manter a Iniciativa 06Y4 e vetar as demais, alegando serem estas redundantes. Entretanto, verifica-se que os trechos indicados nas citadas iniciativas não são os mesmos, por serem apenas parcialmente coincidentes, e que o trajeto que poderia eventualmente abranger os outros dois é o do trecho constante da iniciativa 07EH, igualmente vetada. Adicionalmente, enquanto a Iniciativa 06Y4, mantida, trata de ‘concessão’ para implementação da ferrovia, as outras duas iniciativas preveem a intervenção direta da União na sua construção.

Iniciativa 06Y7, do Objetivo 0141, do Programa 2087 – Anexo I e III

“Iniciativa 06Y7 - Construção de Ferrovia - EF 354 - Ferrovia Transcontinental”

Custo R\$ 1.000.000.000 Data Início: 01/01/2017 Data Término: 31/12/2019”

Razões dos vetos

A Iniciativa seria redundante em relação a outras existentes no PPA. Assim, a proposta prejudicaria a expressão da política pública, a organização do planejamento e da atuação governamental prevista na estrutura programática do Plano.

Considerações das Consultorias



Ao contrário do que sugerem as razões de veto apontadas, o PPA não consigna nenhuma outra iniciativa relativa à construção da EF 354 (Ferrovia Transcontinental), objeto da Iniciativa proposta 06Y7, o que afasta a hipótese de redundância alegada.

Iniciativa 06UJ, do Objetivo 0141, do Programa 2087 – Anexo I e IV

“Iniciativa 06UJ - Construção da Ferrovia Pé Vermelho”

Custo R\$ 100.000.000 Data Início: 01/01/2017 Data Término: 31/12/2021”

Razão dos vetos

O § 1º do Art. 10 do texto da Lei do PPA estabelece que a individualização de Iniciativas não se aplica para empreendimentos realizados por meio de transferências de recursos da União a Estados, Distrito Federal e Municípios. Tendo em vista que o projeto de construção da Ferrovia Pé Vermelho está sendo elaborado pelo Governo do Estado do Paraná, a individualização do empreendimento propostos na Iniciativa não seria adequada.

Considerações das Consultorias

O texto da lei do PPA aprovado pelo Congresso Nacional prevê que a individualização de Iniciativas não se aplica para empreendimentos realizados por meio de transferências de recursos da União a Estados, Distrito Federal e Municípios. Neste caso, em se comprovando que o empreendimento será realizado unicamente por meio de transferência de recursos da União ao Governo do Estado do Paraná, não caberia sua individualização como iniciativa do PPA.

III. CONCLUSÃO

A principal justificativa para os vetos são que *“as Iniciativas seriam redundantes em relação a outras existentes no PPA. Assim, a proposta prejudicaria a expressão da política pública, a organização do planejamento e da atuação governamental prevista na estrutura programática do Plano”*. Todavia, não foram explicitados os critérios utilizados para que algumas iniciativas fossem consideradas redundantes e outras não. As razões de alguns vetos não permitem uma compreensão mais aprofundada sobre a efetiva motivação para a objeção presidencial.

Assim, ao vetar os dispositivos por serem redundantes com outras Iniciativas constantes do Plano, desconsidera-se as emendas aprovadas pelo Congresso



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Nacional, e há um prejuízo no papel do Poder Legislativo relativo ao aprimoramento das políticas públicas.

De acordo:

Brasília, 24 de fevereiro de 2016.

Ricardo Alberto Volpe¹
Diretor da Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira - CONOF/CD

Luiz Fernando de Mello Perezino²
Consultor-Geral de Orçamentos,
Fiscalização e Controle - CONORF/SF

¹ Consultores designados: Júlia Rodrigues e Tiago Avelar.

² Consultores designados: Paulo Bijos e Rita Santos.