

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 1/2024

CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS VETOS AO PLDO 2024 - VETO Nº 1/2024 MENSAGEM Nº 754, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2023



Endereço na internet: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/16249>

E-mail: conorf@senado.leg.br e conof@camara.leg.br

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) ou dos parlamentares. Foi elaborado a partir de contribuições de Consultores de Orçamento das duas Casas. Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido total ou parcialmente, citadas as Consultorias.

MESA DO CONGRESSO NACIONAL

Senador Rodrigo Pacheco
Presidente

Deputado Marcos Pereira
1º Vice-Presidente

Senador Rodrigo Cunha
2º Vice-Presidente

Deputado Luciano Bivar
1º Secretário

Senador Weverton
2º Secretário

Deputado Júlio Cesar
3º Secretário

Senador Styvenson Valentim
4º Secretário

MESA DO SENADO FEDERAL

Senador Rodrigo Pacheco
Presidente

Senador Veneziano Vital do Rêgo
1º Vice-Presidente

Senador Rodrigo Cunha
2º Vice-Presidente

Senador Rogério Carvalho
1º Secretário

Senador Weverton
2º Secretário

Senador Chico Rodrigues
3º Secretário

Senador Styvenson Valentim
4º Secretário

MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Arthur Lira
Presidente

Deputado Marcos Pereira
1º Vice-Presidente

Deputado Sóstenes Cavalcante
2º Vice-Presidente

Deputado Luciano Bivar
1º Secretário

Deputada Maria do Rosário
2ª Secretária

Deputado Júlio Cesar
3º Secretário

Deputado Lucio Mosquini
4º Secretário

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 1/2024 | FEVEREIRO/2024

ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF (SF)

Consultor-Geral de Orçamentos: Flavio Diogo Luz

<http://www.senado.leg.br/orcamento>

Tel: (61) 3303-3318 | conorf@senado.leg.br

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF (CD)

Diretor: Bruno Alves Rocha

<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao>

Tel: (61) 3216-5100 | conof@camara.leg.br

COORDENAÇÃO TÉCNICA

Otávio Gondim (Senado Federal),

Rafael Araujo (Câmara dos Deputados)

CONSULTORES DESIGNADOS

Senado Federal: André Burello, Carlos Murilo de Carvalho, Daniel Couri, Daniel Leitão, Felipe Avezani, Fernando Moutinho, Fernando Veiga, Luciano Gomes, Marcel Pereira, Maurício Macêdo, Murilo Hinojosa, Orlando Neto, Otávio Gondim, Renan Milfont e Vincenzo Papariello.

Câmara dos Deputados: Antônio Carlos Costa D'Ávila Carvalho Júnior, Dayson Pereira Bezerra de Almeida, Eugênio Greggianin, Mário Luís Gurgel de Souza, Rafael Alves de Araujo, Tiago Mota Avelar Almeida e Wellington Pinheiro de Araujo.

Formatação: Priscilla Paz | Conorf – Senado Federal

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 1/2024

**CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS VETOS
AO PLDO 2024 - VETO Nº 1/2024
MENSAGEM Nº 754, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2023**

Fevereiro de 2024

Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira – CD

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle – SF



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO | 3

2. ANÁLISE DOS VETOS | 4

- 2.1. PRIORIDADES E METAS | 4
- 2.2. PLANO ORÇAMENTÁRIO ESPECÍFICO PARA IDENTIFICAR DESPESAS COM CRIANÇAS E ADOLESCENTES. | 6
- 2.3. PREVISÃO DE UMA ORDEM BANCÁRIA PARA CADA NOTA DE EMPENHO | 7
- 2.4. GARANTIA DE MANUTENÇÃO E FUNCIONAMENTO DE CENTROS DE REFERÊNCIA PARA PESSOAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA | 8
- 2.5. DESTINAÇÃO DE RECURSOS PARA CONSTRUÇÃO E MANUTENÇÃO DE VIAS E OBRAS RODOVIÁRIAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS | 9
- 2.6. LIMITE APLICÁVEL PARA O REPASSE DE RECURSOS ORIUNDOS DE EMENDAS PARLAMENTARES PARA CONSÓRCIO DE SAÚDE | 11
- 2.7. DEVOLUÇÃO DE RECURSOS EM CASO DE NÃO COMPROVAÇÃO DE PAGAMENTO AOS PRESTADORES DE ASSISTÊNCIA COMPLEMENTAR AO SUS | 12
- 2.8. DETALHAMENTO, POR UNIDADE E PROGRAMAÇÃO, DAS DOTAÇÕES INDISPONÍVEIS EM RAZÃO DE LIMITAÇÃO DE EMPENHO E MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA | 13
- 2.9. CLÁUSULA SUSPENSIVA EM TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS COM RECURSOS ORIUNDOS DE EMENDAS | 14
- 2.10. EMENDAS NO MEC PODERÃO ALOCAR RECURSOS PARA QUALQUER PROGRAMAÇÃO DE CUSTEIO DE NATUREZA DISCRICIONÁRIA | 15
- 2.11. REGRAMENTO PARA EXECUÇÃO DE EMENDAS – INDICAÇÃO DE BENEFICIÁRIOS, ORDEM DE PRIORIDADES E CNES | 15
- 2.12. EMPENHO DE DE RP6 E RP7 EM ATÉ 30 DIAS APÓS A CONSTATAÇÃO DA INEXISTÊNCIA DE IMPEDIMENTO DISPOSITIVO VETADO - INCISO I DO § 7º DO ART. 82 (VETO 01.24.028) | 18
- 2.13. PAGAMENTO INTEGRAL DE RP6 E RP7 ATÉ 30 DE JUNHO DE 2024 NAS TRANSFERÊNCIAS FUNDO A FUNDO SUS E SUAS | 19
- 2.14. REGRAMENTO PARA EXECUÇÃO DE EMENDAS INDIVIDUAIS – PRIORIDADE PARA PAGAMENTO EM RELAÇÃO ÀS DEMAIS DESPESAS DISCRICIONÁRIAS | 21
- 2.15. EMENDAS DE COMISSÕES PERMANENTES | 22
- 2.16. REGRAMENTO DE REPASSE A ENTIDADES PRIVADAS | 24
- 2.17. ESTABELECIMENTO DE CLÁUSULAS SUSPENSIVAS NOS INSTRUMENTOS PARA TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS COM PRAZO MÍNIMO DE 36 MESES PARA CUMPRIMENTO | 24
- 2.18. CAUC PARA MUNICÍPIOS DE ATÉ 50.000 HABITANTES | 25
- 2.19. OPERACIONALIZAÇÃO DE TRANSFERÊNCIAS NÃO-REEMBOLSÁVEIS FEITAS PELO FUNGETUR | 27
- 2.20. UTILIZAÇÃO DE SALDO DE AUTORIZAÇÕES PARA PROVIMENTO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES CONSTANTES DA LOA 2023 | 28
- 2.21. ATAS DAS REUNIÕES DA JUNTA DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA | 28
- 2.22. LIQUIDAÇÃO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS EM FAVOR DE CREDOR DIFERENTE DO INDICADO NA RESPECTIVA NOTA DE EMPENHO | 30
- 2.23. UTILIZAÇÃO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS PARA REALIZAÇÃO DE NOVA LICITAÇÃO | 33
- 2.24. COMPENSAÇÃO DOS INVESTIMENTOS DE ENTES FEDERADOS EM OBRAS DE RESPONSABILIDADE DA UNIÃO NAS DÍVIDAS COM O TESOUREO NACIONAL | 35
- 2.25. PROGRAMA MORADIA DIGNA | 36
- 2.26. RESSALVA AO CONTINGENCIAMENTO | 37
- 2.27. DEMAIS DISPOSITIVOS VETADOS | 38

3. CONCLUSÃO | 39

1. INTRODUÇÃO

O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2024 – PLDO 2024, sancionado pelo Poder Executivo, foi convertido na Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023 – LDO 2024. Foram opostos vetos a 310 dos dispositivos aprovados pelo Congresso Nacional, encaminhados por intermédio da Mensagem nº 754, de 29 de dezembro de 2023.

A presente Nota Técnica tem o objetivo de analisar as razões apontadas nos vetos mais relevantes apresentadas pelo 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 qualquer parlamentar ou colegiado do Congresso Nacional.

2. ANÁLISE DOS VETOS

As leis de diretrizes orçamentárias são instrumentos legislativos que abarcam diversos assuntos relacionados à elaboração e à execução do orçamento público, conforme determinam a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000).

Neste trabalho, será analisado um conjunto de dispositivos do PLDO 2024 que foram vetados pelo Presidente da República, selecionados nesta oportunidade por sua relevância na gestão do orçamento e das finanças públicas. Para cada veto analisado, serão apresentados o texto do dispositivo vetado e as respectivas razões apresentadas pelo Poder Executivo, além de breves considerações das Consultorias de Orçamentos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados a respeito.

2.1. PRIORIDADES E METAS

DISPOSITIVOS VETADOS - ART. 4º (VETOS 01.24.001 A 01.24.011)

“Art. 4º As prioridades e as metas da administração pública federal para o exercício de 2024, atendidas as despesas obrigatórias e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, consistem nas ações constantes do Anexo VII desta Lei e:

I - nas ações integradas de saúde e educação para crianças com deficiência;

II - nas ações de incentivo ao uso de energias renováveis;

III - nas ações de combate e erradicação da fome;

IV - nas ações de incentivo ao empreendedorismo feminino;

V - na promoção da educação básica de qualidade;

VI - nas ações de fiscalização do trabalho no combate ao trabalho escravo e infantil e na prevenção da segurança e saúde no trabalho;

VII - nas ações de apoio à educação de pessoas com altas habilidades;

VIII - na promoção de salas exclusivas de atendimento especializado em delegacias para mulheres e meninas vítimas de violência doméstica ou sexual;

IX - no apoio e estruturação de políticas de autonomia, segurança, treinamento, inovação, pesquisa, desenvolvimento e capacitação e defesa feminina, prevenção, conscientização e combate à violência contra a mulher - Antes que Aconteça; e

X - em caráter indicativo, naquelas constantes na Lei do Plurianual 2024-2027, durante a elaboração, a aprovação e a execução do orçamento.

Parágrafo único. As despesas que contribuem para o atendimento das prioridades e das metas referidas no caput e nos seus incisos serão evidenciadas no Projeto de Lei Orçamentária de 2024 e na respectiva Lei e acompanhadas de projeções de médio prazo, para o exercício de 2024 e os três exercícios seguintes.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A proposição legislativa contraria o interesse público, visto que a ampliação realizada pelo Congresso Nacional no rol das prioridades da Administração Pública Federal para o referido exercício dispersaria os esforços do Governo para melhorar a execução, o monitoramento e o controle das prioridades já elencadas.”

DISPOSITIVOS VETADOS - INCISO VII DO CAPUT DO ART. 186 E ANEXO VII (VETOS 01.24.071 A 01.24.310)

“VII - Anexo VII - Prioridades e Metas.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“Veto por arrastamento, em razão da contrariedade ao interesse público que maculou o art. 4º do Projeto de Lei, cujo teor ampliaria o rol das prioridades da Administração Pública federal para 2024, de modo a dispersar os esforços do Governo para melhorar a execução, o monitoramento e o controle das prioridades já elencadas.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

Como tem ocorrido nos últimos anos, o Anexo de Prioridades e Metas da LDO 2024 (Anexo VII) foi vetado. Adicionalmente, o art. 4º do autógrafo, dispositivo que trata das prioridades e metas da Administração Pública federal para o exercício de 2024, foi integralmente vetado.

Nas razões do veto, o Poder Executivo afirma que a ampliação do rol de prioridades pelo Congresso dispersa esforços para melhorar a execução, o monitoramento e o controle das prioridades já elencadas.

A Constituição Federal prevê, no § 2º do art. 165, que a LDO compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal. Entretanto, os vetos em análise retiraram da LDO qualquer menção a meta e prioridade da administração pública federal para o exercício de 2024.

Portanto, se não estão previstas as metas e prioridades da administração pública federal na LDO 2024, instrumento ao qual a Constituição reservou este relevante papel, não há sentido no argumento de que haverá dispersão de esforços para melhorar a execução, o monitoramento e o controle de prioridades já elencadas, tendo em vista que estas não se encontram na LDO 2024. Caso metas e prioridades tenham sido elencadas em outro diploma legal, como a Lei nº 14.802, de 2024, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027, esta suposta previsão não encontra abrigo no texto constitucional e, justamente por isso, não seria suficiente nem capaz de motivar o veto ao art. 4º do projeto.

Se não encontra guarida jurídico-normativa, o veto ao dispositivo igualmente padece de esteio técnico ou político. Quando da propositura do então plano de distribuição de recursos, pelo deputado constituinte José Luiz Maia, na gênese do que veio a se tornar a LDO, a ideia foi resgatar o papel do Parlamento nas discussões orçamentárias sob a nova ordem constitucional, discutindo prioridades anteriormente ao seu detalhamento pelo Executivo. A alegação de que o PPA as abrigaria contrapõe-se, nesses termos, à própria razão de ser da LDO, porquanto as prioridades estariam sendo definidas no PLPPA no mesmo momento em que o Executivo ofertou o detalhamento das programações orçamentárias no PLOA, visto que ambas as propostas têm o mesmo prazo para serem apresentadas no primeiro ano do mandato presidencial (ADCT, art. 35, § 2º, incisos I e II).

Ademais, o veto integral às propostas apresentadas pelos congressistas enseja concentração do poder decisório no próprio Executivo e desconsidera as contribuições trazidas ao orçamento pelos congressistas e suas bases, retirando o potencial de priorização e direcionamento da LDO, além de contrariar frontalmente determinação constitucional.

2.2. PLANO ORÇAMENTÁRIO ESPECÍFICO PARA IDENTIFICAR DESPESAS COM CRIANÇAS E ADOLESCENTES.

DISPOSITIVO VETADO - § 11 DO ART. 7º (VETO 01.24.012)

“§ 11. Recursos destinados às despesas com crianças e adolescentes, nos termos do art. 227 da Constituição Federal e do art. 4º da Lei nº 8.069, de 1990, serão identificadas na execução por Plano Orçamentário (P.O.) específico.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A medida contraria o interesse público, tendo em vista que o Plano Orçamentário é classificador de caráter meramente gerencial e não integra a Lei Orçamentária Anual. A obrigação legal de identificar determinadas despesas por meio de Planos Orçamentários específicos limitaria a flexibilidade do classificador e adicionaria complexidade ao orçamento da União.

Ademais, a identificação das despesas destinadas exclusivamente a crianças e adolescentes pode ser inviável em alguns casos e, em outros, de difícil operacionalização, o que impactaria a programação orçamentária dos órgãos setoriais que precisariam rever seus processos de trabalho para conseguir destacar, dentro de cada ação orçamentária, as despesas mencionadas.

Dessa forma, o instrumento adequado para atendimento da necessidade de identificação de despesas dessa natureza deve passar pelo aperfeiçoamento da marcação de despesas a partir da etiquetagem do orçamento, como foi realizado no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2024 (PLOA 2024) para as agendas transversais e as prioridades.

Por fim, esclarece-se que o Autógrafo da LDO 2024, em seu art. 157, § 1º, inciso I, “r”, já prevê a publicização de relatórios anuais relativos à participação no orçamento das Agendas Transversais e Multissetoriais e contempla, no mínimo, a participação da mulher no orçamento, assim como a agenda da igualdade racial e da primeira infância.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

A marcação de despesas por meio do Plano Orçamentário (PO) tem por finalidade permitir que a elaboração do orçamento e o acompanhamento físico e financeiro da execução ocorram em um nível de detalhe maior que o do subtítulo/localizador da ação. Trata-se de um classificador de caráter gerencial que não consta da LOA e, por isso, pode ser alterado a qualquer momento ao longo do exercício, sem necessidade de consulta ou anuência do Poder Legislativo.

Ademais, exatamente por ser elemento gerencial, não há definição legal do que seja um PO. Logo, não seria adequado a LDO discipliná-lo. A lei teria, a rigor, que definir no que consiste o PO (conceituação, emprego, elementos constituintes) para, então, estabelecer a obrigatoriedade de abrigar as despesas identificadas sob um PO específico a ser criado.

O veto ao dispositivo foi justificado pela contrariedade ao interesse público, haja vista que a identificação pretendida limitaria a flexibilidade do classificador e adicionaria complexidade ao orçamento da União. Porém, em sentido diverso, o Manual Técnico de Orçamento de 2024¹ esclarece que um dos usos do PO é justamente a identificação de despesas destinadas a públicos específicos.

Outro argumento em favor do veto, segundo o Poder Executivo, seria a inviabilidade, em alguns casos, de identificação das despesas destinadas exclusivamente a crianças e adolescentes e a difícil operacionalização em outros.

¹ Manual Técnico de Orçamento de 2024 – 6ª versão. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2024:mto2024.pdf>. Acesso em: 05/02/2024.

O texto ainda aponta a etiquetagem do orçamento como o instrumento adequado para viabilizar a marcação de despesas, conforme realizado no PLOA 2024 para as agendas transversais e as prioridades. Esclarece também que o autógrafo da LDO 2024 contém previsão de publicização de relatórios anuais relativos à participação no orçamento das agendas transversais e multissetoriais selecionadas, contemplando no mínimo a participação da mulher nas despesas do orçamento e a agenda transversal e multissetorial da Igualdade Racial e da Primeira Infância.

Contudo, apesar das dificuldades apontadas no veto, a mensagem presidencial do PLOA 2024² encaminhou dados relativos à agenda transversal e multissetorial intitulada Crianças e Adolescentes (inclui a Primeira Infância). A agenda é descrita da seguinte forma: *“Reúne programações orçamentárias em políticas públicas que visam a garantia de direitos a crianças e adolescentes, o enfrentamento das vulnerabilidades sociais em crianças e adolescentes, o atendimento das necessidades específicas das crianças e adolescentes e/ou que têm crianças e adolescentes como público-alvo”*.

Dessa forma, a marcação dessa categoria de despesa em Planos Orçamentários seria redundante ou poderia introduzir inconsistências quando as marcações (etiquetagem e PO) fossem diferentes. Portanto, a manutenção do veto nos parece a melhor solução, uma vez que há metodologia mais adequada para a identificação de públicos específicos no orçamento.

Cabe destacar que, embora tenha havido a marcação das despesas em agendas, com informações apresentadas no PLOA 2024 e em relatórios, seria importante garantir acesso a esses dados para consultas detalhadas de forma eletrônica por meio de extratores de dados em sistemas como o SIOF e o Siga Brasil, como ocorre atualmente com os Planos Orçamentários.

2.3. PREVISÃO DE UMA ORDEM BANCÁRIA PARA CADA NOTA DE EMPENHO

DISPOSITIVO VETADO - § 3º DO ART. 16 (VETO 01.24.015)

“§ 3º O registro da Ordem Bancária ou de outro documento de pagamento da despesa no Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI, deverá fazer referência a uma única nota de empenho.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A proposição legislativa contraria o interesse público, pois inviabilizaria o funcionamento dos sistemas estruturantes de execução orçamentária e financeira, o que inclui sistemas adjacentes dos órgãos que têm integração com o SIAFI, e prejudicaria a realização dos pagamentos do SIAFI, já realizados a partir de listas de empenhos que otimizam o seu funcionamento e a própria gestão de pagamentos.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

Nas razões de veto apresentadas alega-se, de forma genérica, que a proposição inviabilizaria o funcionamento dos sistemas estruturantes de execução orçamentária e financeira e prejudicaria a realização dos pagamentos por meio do SIAFI, já realizados a partir de listas de empenhos que otimizam o seu funcionamento e a própria gestão de pagamentos.

Não são listados quais problemas a proposição traria à execução orçamentária e financeira, e por qual razão seriam capazes de inviabilizar o funcionamento dos sistemas e de prejudicar os pagamentos pelo SIAFI.

² Mensagem Presidencial do PLOA 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2024/ploa/mensagem-presidencial/mensagem-presidencial-ploa-2024.pdf>. Acesso em 05/02/2024.

Por sua vez, a sistemática atual – que consiste no emprego de uma única ordem bancária para o pagamento de Notas de Empenho (NEs) diversas com ações de governo diferentes e até relativas a leis orçamentárias de anos diferentes – cria dificuldades para o acompanhamento da execução orçamentária e infringe a natureza de documentos que a Lei nº 4.320, de 1964, institui como necessários à execução. Cada documento deve estar consubstanciado e registrado no SIAFI com as informações precisas e completas do que se paga.

O uso de apenas uma Ordem Bancária para diversas Notas de Empenho (NE), associado ao uso da Lista de Credor (LC)³, que apenas informa o valor a ser transferido para cada credor sem determinação do que exatamente está sendo pago, retira, por exemplo, a possibilidade de identificação imediata do que estaria sendo enviado e a que título para cada entidade. Assim, não se produz um documento registrado e suficiente contendo a informação completa do que está sendo executado no orçamento.

Diante do exposto, não se justifica o veto por contrariedade ao interesse público, pois a prática corrente, além de mitigar a transparência, ofende o princípio documental instituído pela Lei nº 4.320, de 1964. Repisa-se, ademais, que, a despeito da alegação, não foram apresentadas as razões que inviabilizariam ou prejudicariam a realização de pagamentos pelo SIAFI.

2.4. GARANTIA DE MANUTENÇÃO E FUNCIONAMENTO DE CENTROS DE REFERÊNCIA PARA PESSOAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA

DISPOSITIVO VETADO - § 4º DO ART. 16 (VETO 01.24.016)

“§ 4º O Poder Executivo Federal, no exercício financeiro de 2024, garantirá a manutenção e o funcionamento de centros de referência para pessoas com transtorno do espectro autista.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A proposição determina ao Poder Executivo federal a obrigação de garantir a manutenção e o funcionamento de centros de referência para pessoas com transtorno do espectro autista. Contudo, não há, no dispositivo, delimitação sobre a natureza desses centros, se são vinculados ou não à estrutura da União.

Desta forma, a disposição fixaria competência para o ente na LDO, que poderia resultar na obrigatoriedade de custeio de instituições privadas, e, por conseguinte, interferiria no nível de prioridade na política setorial, o que traria rigidez e insegurança para a gestão orçamentária.

Registre-se, por oportuno, que o veto não elimina a importante alocação de recursos para atendimento de pessoas com transtorno do espectro autista, garantida expressamente pelo art. 12, XXVI, do Projeto de Lei, estando o veto, assim, circunscrito ao fato de que o presente dispositivo pode, na prática, prejudicar o planejamento de recursos e atuação na política setorial.

Por fim, a proposição geraria despesa obrigatória, sem que se definisse a amplitude, montante ou regulamentação para tal gasto.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

O dispositivo vetado procurava garantir recursos para manutenção e funcionamento de centros de referência para pessoas com transtorno do espectro autista no exercício financeiro de 2024. Um primeiro aspecto relevante a ponderar é que não compete às normas do sistema orçamentário estabelecer políticas públicas, mas a leis específicas que regulamentem as matérias. À LDO, no caso, competiria tão só estabelecer as diretrizes para a elaboração e a execução do orçamento para o exercício financeiro corrente, no qual devem constar

³ Lista de Credor - documento do SIAFI que permite o envio de recurso para diversos favorecidos com uma única ordem bancária.

programações orçamentárias que financiem as políticas públicas, estas amparadas pelos certificados normativos específicos.

Nas razões para o veto, o Poder Executivo federal alega que não há, no dispositivo, delimitação sobre a natureza desses centros, se são vinculados ou não à estrutura da União. Desta forma, a proposição estaria fixando competência para União na LDO que poderia resultar na obrigatoriedade de custeio de instituições privadas. Isso, por um lado, necessitaria estar abrigado por lei específica em sentido estrito, anterior à execução orçamentária, que autorize a transferência dos recursos para cobrir as despesas com a manutenção dos centros.

Assim dispõe o art. 26, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal:

“Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.”

Logo, atender a condições estabelecidas na LDO é apenas um requisito para habilitar a destinação de recursos para entidade privada, com o fito de mantê-la direta ou indiretamente, mas não é bastante para suprir a exigência de autorização especial anterior.

Por outro lado, o comprometimento de recursos fiscais com a manutenção de entes privados consequentemente interferiria no nível de prioridade para a política setorial, e traria rigidez e insegurança para a gestão orçamentária.

Por último, o Executivo alerta na oposição do veto que a proposição estaria criando despesa obrigatória, sem que se definisse a amplitude, montante ou regulamentação para tal gasto. A despeito da boa intenção do legislador, a redação do dispositivo, ao atribuir ao Poder Executivo federal o papel de garantir a manutenção e o funcionamento de tais centros, de fato mira na criação de despesa obrigatória, cujos impactos orçamentários e financeiros são de difícil mensuração. Nesse contexto, cabe trazer à discussão o disposto no art. 113 do ADCT, que determina que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória necessita estar acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro.

Em suma, a redação abrangente poderia dar margem a interpretação de que a União seria responsável pela garantia de manutenção e funcionamento de centros sob a responsabilidade de outros entes ou de instituições privados, sem avaliação de impacto, por um lado, e sem autorização legislativa específica, por outro.

2.5. DESTINAÇÃO DE RECURSOS PARA CONSTRUÇÃO E MANUTENÇÃO DE VIAS E OBRAS RODOVIÁRIAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS

DISPOSITIVO VETADO - ALÍNEA “F” DO INCISO IV DO § 1º DO ART. 18 (VETO 01.24.017)

“f) à construção e manutenção de vias e obras rodoviárias estaduais e municipais destinadas à integração de modais de transporte ou ao escoamento produtivo;”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A proposição legislativa contraria o interesse público, pois excepcionalizaria, das vedações para destinação de recursos da LOA, despesas que não são de competência da União, relativas a construção e a manutenção de vias e obras rodoviárias estaduais e municipais destinadas à integração de modais de transporte ou ao escoamento produtivo. Dessa forma, geraria potencial de aumento de gastos para a União e pressionaria o já restrito espaço para despesas de competência da própria União.

Outrossim, a redação final do dispositivo ampliaria a possibilidade de alocação de recursos da União para ações que não estão em sua esfera de competência, destinadas à construção e à

manutenção de vias estaduais e municipais, para integrar os modais de transporte e contribuir para o escoamento produtivo. Nesse sentido, o dispositivo ampliaria de forma significativa as exceções à competência da União ao prever despesas com a manutenção, a conservação, a recuperação e a adequação de rodovias federais; essas, sim, de competência da União.

Haveria, portanto, prejuízo ao interesse público na manutenção do referido dispositivo, com potencial de diluir os esforços de priorização do governo federal, em meio a um contexto fiscal restritivo.

Por fim, sua implementação exigiria a inclusão de novas ações ou a abertura de novos subtítulos, o que estaria em desacordo com as restrições previstas no art. 20 deste Projeto de Lei e no art. 45 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

O dispositivo vetado tem como objetivo permitir a destinação de recursos da LOA para atender despesas que não sejam de competência da União, relativas à construção e manutenção de vias e obras rodoviárias estaduais e municipais destinadas à integração de modais de transporte ou ao escoamento produtivo, desde que o gasto seja discriminado em categoria de programação específica ou comprovada a necessidade de execução da despesa.

Em linhas gerais, o Poder Executivo alega que a proposição: (i) contraria o interesse público ao excepcionalizar tais despesas das vedações para destinação de recursos da LOA, pois gera potencial aumento de gastos para a União em um espaço fiscal restritivo; (ii) amplia a possibilidade de alocação de recursos da União em ações fora da sua esfera de competência; (iii) tem potencial de diluir esforços de priorização do governo federal; e (iv) exigiria a inclusão de novas ações ou abertura de novos subtítulos, em desacordo com as restrições previstas no art. 20 da LDO 2024 e no art. 45 da LRF.

Entretanto, verifica-se que dispositivos análogos constam nas LDO's desde 2008, quando Lei nº 11.514/2007 (LDO 2008), por meio de aperfeiçoamento promovido pelo Congresso Nacional durante a tramitação do PLN 2/2007-CN, permitiu a destinação de recursos da LOA para ações que não fossem competência da União relativas à construção de vias e obras rodoviárias destinadas à integração de modais de transporte.

Em 2009, o dispositivo constou no Projeto de Lei nº 01/2008-CN, que resultou na Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008 (LDO 2009). Nos anos seguintes, dispositivos análogos estiveram presentes nas respectivas LDO's sem maiores questionamentos por parte do Poder Executivo. Em 2022, por meio do PLN 17/2022-CN, chegou-se à redação proposta pelo Congresso Nacional para a LDO 2024.

Trata-se, nesse sentido, de definição de prioridades entre aquilo que deveria constar da programação anual, uma apreciação de oportunidade e conveniência que não é defesa ao Parlamento, mas inerente à sua atuação. Não se pode, com o dispositivo, determinar competência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) sobre a gestão de malha viária que não seja de jurisdição federal. Entretanto, nada obsta a que outros órgãos e unidades orçamentárias fomentem políticas integradas de desenvolvimento local por meio de equipamentos públicos que eventualmente não constem do Sistema Nacional de Viação (Lei nº 12.379, de 2011) como ativo federal.

2.6. LIMITE APLICÁVEL PARA O REPASSE DE RECURSOS ORIUNDOS DE EMENDAS PARLAMENTARES PARA CONSÓRCIO DE SAÚDE

DISPOSITIVO VETADO - INCISO II DO § 6º DO ART. 48 (VETO 01.24.018)

“II - não ficarão sujeitos aos limites fixados para repasses aos municípios-sede do consórcio.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A proposição atenta contra o interesse público por representar afronta direta à Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 (Lei dos Consórcios Públicos), especialmente, ao art. 8º, § 4º, que disciplina a entrega dos recursos ao consórcio e a contabilização nas contas de cada ente da Federação.

A proposta tem o potencial de desequilibrar o financiamento do Sistema Único de Saúde – SUS, já que concentraria mais recursos em regiões relativamente mais bem estruturadas, capazes de formar consórcios.

No mesmo sentido, a formação de consórcios deve proporcionar maior eficiência à prestação de serviços públicos, ou seja, a prestação de melhores serviços sem a necessidade de maiores aportes de recursos, caso contrário, sua formação seria injustificada e onerosa e representaria desperdício de recursos públicos.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

O art. 48 da LDO 2024 trata das dotações destinadas ao orçamento da seguridade social. De acordo com seu § 5º, inciso II, os recursos oriundos de emendas parlamentares destinadas a transferências aos entes subnacionais no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) serão repassados como acréscimo ao valor financeiro ordinário e constituirão valor temporário a ser somado aos repasses regulares e automáticos do SUS. Ainda de acordo com o dispositivo, cabe ao Ministério da Saúde regulamentar a execução dessas programações.

Historicamente, as portarias editadas pelo Ministério da Saúde para disciplinar a execução das emendas parlamentares que destinem recursos ao SUS têm limitado o montante temporário a ser transferido para cada ente a 100% do valor recebido a título de piso de atenção básica ou a 100% da produção total aprovada na média e alta complexidade para o respectivo ente no exercício anterior.

O dispositivo vetado (art. 48, § 6º, inciso II), estabelecia que, quando destinados ao atendimento de consórcio público, os recursos oriundos de emendas parlamentares que adicionassem valores aos tetos transferidos à rede do SUS não ficariam sujeitos aos limites fixados para repasses aos municípios-sede do consórcio. Almejava-se, assim, evitar que emendas parlamentares direcionadas ao consórcio consumissem o limite financeiro de incremento temporário de seu município-sede. Dessa forma, o ente federado não seria prejudicado caso também fosse favorecido com recursos decorrentes de emendas parlamentares.

Cabe destacar que dispositivo análogo foi inserido inicialmente na LDO 2020 (Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019), e figurou nas LDOs seguintes sem maiores questionamentos por parte do Poder Executivo.

Ademais, não vislumbramos ofensa do dispositivo vetado ao art. 8º, § 4º, da Lei dos Consórcios Públicos, que prevê o dever de o consórcio fornecer as informações necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude de contrato de rateio, de forma que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação. A uma porque o comando vetado relaciona-se com os limites financeiros para repasse de recursos aos entes federados e aos consórcios públicos, e não com a contabilização das despesas decorrentes do contrato de rateio pelos entes consorciados. A duas porquanto o inciso I do § 6º do art. 48 da LDO 2024 impõe que o recurso decorrente de emenda deve ser transferido previamente ao fundo de saúde do ente federado antes de ser repassado ao consórcio público.

2.7. DEVOLUÇÃO DE RECURSOS EM CASO DE NÃO COMPROVAÇÃO DE PAGAMENTO AOS PRESTADORES DE ASSISTÊNCIA COMPLEMENTAR AO SUS

DISPOSITIVO VETADO - § 9º DO ART. 48 (VETO 01.24.019)

“§ 9º Caso não comprovado o pagamento aos prestadores de assistência complementar ao SUS em até 30 dias após o vencimento do prazo indicado no parágrafo anterior, o Ministério da Saúde promoverá as medidas necessárias para devolução aos cofres federais dos saldos dos valores transferidos.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A proposição legislativa estabelece devolução de recursos ao governo federal caso os entes federados não efetuassem pagamento a prestadores de assistência complementar em até 30 dias após o prazo estipulado.

A medida contraria o interesse público, uma vez que poderia produzir uma série de ineficiências procedimentais que prejudicariam ainda mais a população sujeita a eventuais atrasos nos referidos pagamentos.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

Desde a Lei nº 14.194, de 2021, as leis de diretrizes têm fixado o prazo de 05 (cinco) dias úteis a partir do recebimento do incentivo financeiro transferido pelo Ministério da Saúde para que os gestores locais efetuem o pagamento dos prestadores de assistência complementar ao SUS. Trata-se de norma que buscou evitar atrasos injustificados no pagamento a ser realizado por gestores locais, com recursos federais, a prestadores de serviços de saúde.

O prazo de cinco dias para pagamento dos prestadores de serviço do SUS foi novamente aprovado na LDO para 2024 (art. 48, § 8º). Entretanto, a legislação ainda não dispunha sobre prazos e procedimentos a serem adotados em caso de não atendimento da norma.

A intenção do dispositivo vetado (§ 9º do art. 48) foi justamente disciplinar – em caso de descumprimento do prazo legal de 5 dias para pagamento – o momento em que deveria ser promovida a restituição dos recursos aos cofres federais.

Nesse sentido, o dispositivo vetado previa que, no caso de não comprovação do pagamento aos prestadores em até 30 dias após o vencimento do prazo previsto no dispositivo anterior – ou seja, após os 5 dias do recebimento do incentivo financeiro transferido pelo Ministério da Saúde –, os recursos deveriam ser devolvidos à União.

Ressalte-se ainda que, quanto antes venha a ser promovida a devolução dos recursos federais não empregados, mais cedo será possível realizar nova transferência a ente diverso que necessite dos recursos e que promova os pagamentos aos prestadores de forma tempestiva. Dessa forma, s.m.j., não se mostra razoável a alegação de que a devolução cause “ineficiências procedimentais” e “eventuais atrasos nos referidos pagamentos”, quando, a rigor, prestigiam a celeridade destes.

2.8. DETALHAMENTO, POR UNIDADE E PROGRAMAÇÃO, DAS DOTAÇÕES INDISPONÍVEIS EM RAZÃO DE LIMITAÇÃO DE EMPENHO E MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA

DISPOSITIVO VETADO - § 21 DO ART. 71 (VETO 01.24.021)

“§ 21. Os órgãos setoriais evidenciarão no SIOF e no SIAFI, até quinze dias após o prazo previsto no caput deste artigo, quando ocorrer a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, as dotações indisponíveis para empenho por unidade e programação.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A proposição legislativa incluiu o § 21 ao art. 71, para dispor que os órgãos deveriam evidenciar as dotações indisponíveis para empenho por unidade e programação, em decorrência do contingenciamento. Todavia, destaca-se que o dispositivo seria redundante com o § 15 do mesmo artigo.

Ademais, verifica-se que, embora as redações de ambos os dispositivos tenham um teor parecido, a redação do § 15 é mais precisa ao: i) citar o âmbito dos órgãos orçamentários; ii) especificar que o detalhamento será realizado no SIOF com transmissão ao SIAFI; e iii) excetuar do procedimento as emendas, apesar de o art. 80 deixar de prever os procedimentos de emendas.

Outrossim, o controle de limites de empenho e do próprio contingenciamento é realizado com base em montantes globais de cada órgão setorial do Poder Executivo federal e não alcança o detalhamento de unidades e programações orçamentárias.

Além disso, o disposto na proposição já é atendido nas regras atuais de controle do limite de despesas, que por sua vez é orçamentário. Com isso, a replicação do controle gera extrema dificuldade operacional e complexidade para a gestão financeira dos órgãos do Poder Executivo federal e pode inviabilizar o controle efetivo dos pagamentos e o cumprimento das regras fiscais.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

Em suas razões, o Poder Executivo argumenta, de um lado, que o dispositivo vetado “seria redundante com o § 15 do mesmo artigo”, e que “o disposto na proposição já é atendido nas regras atuais de controle do limite de despesas”; contudo, de outro lado, indica que a manutenção do texto “gera extrema dificuldade operacional e complexidade para a gestão financeira”, podendo “inviabilizar o controle efetivo dos pagamentos e o cumprimento das regras fiscais”. Tais argumentos parecem dissonantes entre si, apontando para a incoerência do arrazoado: ou as regras propostas são convergentes/superpostas, dispensável sua replicação, ou se distanciam de modo irreconciliável, e somente a mais adequada deve prevalecer.

Ao decidir pelo veto ao § 21 e pela manutenção do § 15, o Executivo aponta que a redação do § 15 é mais precisa ao citar o âmbito dos órgãos orçamentários, especificar que o detalhamento será realizado no SIOF com transmissão ao SIAFI e excetuar do procedimento as emendas, nos termos do art. 80 da Lei; tal precisão, entretanto, não é prejudicada pela redação do dispositivo vetado – que, de seu lado, é mais preciso ao não mencionar a exceção dirigida às emendas, uma vez que o art. 80 referido pelo § 15 nada dispõe sobre a temática.

Ademais, a evidenciação das dotações indisponíveis para empenho, por unidade orçamentária e programação, é procedimento que não inova em relação à prática atual, ratificada também pelo próprio § 15, não havendo fundamento para a irrisignação albergada nas razões do veto.

Por esses fundamentos, não se enxergam riscos de que o dispositivo vetado pudesse inviabilizar o controle efetivo dos pagamentos e o cumprimento das regras fiscais, como indicado pelo Poder Executivo. Operacional-

mente, não se vislumbram diferenças relevantes caso mantido ou derrubado o veto ao dispositivo, cabendo ao Congresso Nacional decidir soberanamente sobre a questão.

2.9. CLÁUSULA SUSPENSIVA EM TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS COM RECURSOS ORIUNDOS DE EMENDAS

DISPOSITIVO VETADO - § 3º DO ART. 74 (VETO 01.24.022)

“§ 3º Nos casos previstos nos incisos I e II do § 2º deste artigo, será realizado o empenho das programações classificadas com RP 6, RP 7 e RP 8, devendo a licença ambiental e o projeto de engenharia ser providenciados no prazo para resolução da cláusula suspensiva.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“Os impedimentos de ordem técnica ou legal possibilitariam que recursos destinados a programações orçamentárias que não tivessem tais requisitos para sua execução pudessem ser remanejados e executados em programações que reunissem todas as condições.

Assim, ressaltar quaisquer despesas do rol dos impedimentos definidos pela lei poderia trazer prejuízos à eficiência, à economicidade e à qualidade da despesa pública, uma vez que a inexistência de licença ambiental e de projeto de engenharia pode resultar em problemas ao longo da execução das despesas, inclusive culminar em paralisações de obras, o que contraria o interesse público.

A licença ambiental prévia e o projeto de engenharia são requisitos para início de execução de projetos, conforme disposto na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. A identificação dos citados impedimentos de ordem técnica ou legal possibilita que recursos destinados a programações orçamentárias que não tenham os requisitos técnicos ou legais necessários para sua execução possam ser remanejados e executados em programações que reúnam tais condições.

Além disso, a possibilidade da efetivação de empenho sem o atendimento desses requisitos poderia contribuir para o aumento excessivo da inscrição de restos a pagar, uma vez que, ao longo do prazo para resolução da cláusula suspensiva, pode-se concluir pela não viabilidade do projeto. O dispositivo também poderia gerar comprometimento indevido de recursos financeiros.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

O dispositivo pretendia possibilitar a realização do empenho, ainda que pendente a licença ambiental ou o projeto de engenharia. Nessa situação, tais requisitos deveriam ser providenciados no prazo para resolução da cláusula suspensiva.

Nas razões de veto, o Executivo aponta que a ausência de tais requisitos implica impedimento, e sua identificação, antes do empenho, possibilitaria que recursos destinados a programações orçamentárias que não cumprissem os requisitos técnicos ou legais necessários para a execução fossem remanejados e executados em programações que reunissem tais condições.

Com efeito, em sendo constatada a impossibilidade de atendimento dos requisitos ainda dentro do exercício, os recursos poderiam ser remanejados e executados em outras programações. Entretanto, caso a constatação venha a ocorrer após o encerramento do exercício, os recursos não poderiam ser reaproveitados em despesas viáveis, o que fortalece o argumento em favor do veto.

Dessa forma, sem outra restrição temporal, o dispositivo pode levar a ineficiência na aplicação dos recursos disponíveis.

2.10. EMENDAS NO MEC PODERÃO ALOCAR RECURSOS PARA QUALQUER PROGRAMAÇÃO DE CUSTEIO DE NATUREZA DISCRICIONÁRIA

DISPOSITIVO VETADO - § 5º DO ART. 77 (VETO 01.24.023)

“§ 5º As emendas direcionadas às programações do Ministério da Educação poderão alocar recursos para qualquer programação de custeio de natureza discricionária, inclusive quando destinadas a entidades privadas de natureza filantrópica, comunitária ou confessional, nos termos da lei.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A proposição legislativa contraria o interesse público, apesar de atender a restrição de que trata o caput, a manutenção do § 5º do art. 77 permitiria a interpretação de que as emendas direcionadas às programações dos demais órgãos não poderiam ‘alocar recursos para qualquer programação de custeio de natureza discricionária’. O dispositivo traria confusão aos efeitos da norma, ao estabelecer regra específica contida na regra geral de emendas individuais e coletivas.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

As considerações do Poder Executivo acerca do item mostram razoabilidade, uma vez que não existe restrição à alocação de recursos de custeio de natureza discricionária por meio de emendas. Dessa forma, a manutenção do dispositivo poderia levar à interpretação de que os demais órgãos, por não contarem com dispositivo semelhante, estariam impedidos de receber emendas para a citada finalidade.

Supletivamente, o dispositivo aparentemente alberga transferências a entidades privadas ao arripio do art. 26, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estatui a necessidade de lei anterior para custear, direta ou indiretamente, o déficit de pessoas jurídicas. Nos casos em que a legislação pátria já referenda a autorização exigida pela LRF, é desnecessária previsão na LDO, que não possui o condão de preencher a lacuna normativa apontada.

2.11. REGRAMENTO PARA EXECUÇÃO DE EMENDAS – INDICAÇÃO DE BENEFICIÁRIOS, ORDEM DE PRIORIDADES E CNES

DISPOSITIVOS VETADOS - ART. 81 (VETOS 01.24.024 A 01.24.027)

“Art. 81. A execução das programações das emendas, inclusive as classificadas de acordo com as alíneas ‘b’ e ‘c’ do inciso II do § 4º do art. 7º, deverá observar as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades feitas pelos respectivos autores.

§ 1º As indicações deverão ser compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, estar de acordo com a legislação aplicável à política pública a ser atendida e, sempre que possível, observar a população e o índice de desenvolvimento humano - IDH do ente da Federação, bem como os critérios próprios de cada política pública.

§ 2º A falta da indicação prevista no caput ou a desconformidade com relação ao § 1º configura impedimento técnico para execução da programação.

§ 3º Para as emendas parlamentares destinadas às ações de custeio em saúde, o Poder Executivo fica obrigado a oferecer no SIOP a possibilidade de vinculação do CNPJ do fundo de saúde beneficiário ao número de Cadastro Nacional de Estabelecimento de Saúde (CNES) da unidade à qual se destina a aplicação para manutenção das atividades.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A proposição legislativa estabelece, no caput e nos §1º e §2º, que a execução das programações orçamentárias decorrentes de emendas, inclusive as classificadas com Resultado Primário - RP 2 e 3, deveria observar as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades feitas por seus autores.

Entretanto, os dispositivos em análise contrariam o interesse público, pois a inclusão de recursos pelo Poder Legislativo em despesas classificadas como discricionárias do Poder Executivo gera imprecisão na gestão orçamentária e financeira.

Em relação ao disposto no § 3º do art. 81, a proposta cria obrigação de alteração do SIOF, para possibilitar que a indicação seja feita não somente para o fundo de saúde do ente correspondente, mas especifique qual unidade de saúde deve receber os recursos. Cumpre observar que o SIOF é utilizado somente para o processo de RP 6. Da forma como se encontra o dispositivo, há risco interpretativo que poderia ensejar a internalização no SIOF de indicação de beneficiário para além do escopo da união.

Ademais, a base de CNPJ utilizada para a indicação de beneficiários é a da Receita Federal, que garante a integridade desses dados. A incorporação do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES no SIOF criaria um detalhamento excessivo no Módulo Emendas do SIOF da entidade a receber os recursos, ampliando o escopo do SIOF que atualmente desce apenas ao nível dos beneficiários que são os fundos de saúde estaduais e municipais. Além disso, a incorporação do CNES da entidade no SIOF poderia acarretar inconsistências na indicação de beneficiários, as quais teriam que ser dirimidas pelo Ministério da Saúde, eventualmente gerando perda de prazo legal para inclusão de beneficiários no SIOF.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

O dispositivo vetado vinculava a execução de *todas* as programações derivadas de emendas (RP 6 – individuais, RP 7 – bancada estadual, RP 8 – comissões), inclusive classificadas como RP2 – demais despesas discricionárias e RP 3 - PAC, à observância das indicações de beneficiários e da ordem de prioridades feitas pelos respectivos autores.

O quadro seguinte mostra que existem programações decorrentes de emendas de bancada estadual (usualmente RP 7) e de comissão (usualmente RP 8) que são classificadas como RP 2 (R\$ 2.710,5 milhões) e RP 3 (R\$ 414,7 milhões), como mostra a **Tabela 1**.

Tabela 1 - Emendas por RP (valor autógrafo)

(R\$ milhões)

TIPO DE AUTOR	QTD. AUTORES	QTD. EMENDAS	RP 2	RP 3	RP 6	RP 7	RP 8	SOMA
Bancada Estadual	27	418	2.710,5	271,5		8.557,2		11.539,2
Comissão Câmara dos Deputados	29	133		42,0			11.005,3	11.047,3
Comissão Mista do Congresso	5	23		36,3			157,7	193,9
Comissão Senado Federal	16	76		65,0			5.453,8	5.518,8
Deputado Federal	513	6200			19.428,1			19.428,1
Senador	81	1053			5.640,4			5.640,4
Totais	671	7903	2.710,5	414,7	25.068,5	8.557,2	16.616,8	53.367,8

Fonte: Siga Brasil. Nota Técnica Consultorias Vetos PLOA 2024.

A observância das indicações de beneficiários das programações incluídas ou acrescidas por emendas feitas pelos respectivos autores tem sido objeto de controvérsia recorrente nos últimos anos, como se depreende de um breve histórico.

A LDO para 2016 (art. 66, § único) previu formalmente a possibilidade de identificação de beneficiários e da ordem de prioridade no caso de programações incluídas ou acrescidas por **emendas individuais**, desde que em caráter *indicativo*, no conceito usual da expressão⁴.

Na LDO 2018, foi vetado dispositivo (art. 15, § 3º) que tornava *vinculante* as indicações de cada Autor das emendas individuais. O órgão de Planejamento e Gestão alegou aumento da rigidez orçamentária e incompatibilidade com o propósito de melhoria da qualidade dos projetos.

Na LDO 2020 foi vetado o art. 64 que vinculava a execução de quaisquer emendas ao determinado pelos respectivos autores, nos seguintes termos: “As indicações e priorizações das programações com identificador de resultado primário derivado de emendas serão feitas pelos respectivos autores”. Nas razões do veto, o Executivo argumentou, em suma, que o procedimento “investe contra o princípio da impessoalidade que orienta a administração pública ao fomentar cunho personalístico nas indicações e priorizações das programações decorrentes de emendas, ampliando as dificuldades operacionais para a garantia da execução da despesa pública”.

Do mesmo modo, na LDO 2022, houve veto ao art. 71 que previa caráter vinculante às indicações, nos seguintes termos: “A execução das programações das emendas *deverá observar* as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades feitas pelos respectivos autores”. O veto foi vencido em apreciação pelo Congresso Nacional.

Já na LDO 2023 aprovada (art. 79) voltou-se a prever o dever de observância das indicações de beneficiários e da ordem de prioridade para todas as emendas, tendo sido vetadas apenas as indicações de programações do tipo RP 9 (veto vencido posteriormente). Adicionaram-se ainda parágrafos determinando que as indicações “deverão ser compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, estar de acordo com a legislação aplicável à política pública a ser atendida e, sempre que possível, observar a população e o índice de desenvolvimento humano - IDH do ente da Federação, bem como os critérios próprios de cada política pública”.

Como visto, o art. 81 da LDO 2024, vetado, vinculava a execução das programações derivadas de quaisquer tipos de emendas às indicações de beneficiários e a ordem de prioridades feitas pelos respectivos autores.

Deve-se ressaltar que o dever de execução, da forma como expresso na Constituição, refere-se à execução das “programações orçamentárias”, ou seja, ao programa de trabalho da forma como consta da lei orçamentária aprovada (art. 165, § 10, e art. 166, § 12). Esse dever de execução não subsiste quando identificado impedimento técnico (art. 165, § 10, e art. 166, § 14) ou no caso de necessidade de contingenciamento proporcional.

De outra parte, o § 11 do art. 166 acrescenta que a execução das programações deve observar “os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 da CF, a partir de critérios objetivos e imparciais que atendam de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas”, o que reforça a importância da edição de nova lei complementar dos orçamentos.

Por outro lado, destaque-se que o veto ao art. 81 não afastou a possibilidade de indicação no caso específico das emendas individuais (vide art. 82, inciso II) e de bancada estadual impositivas (vide art. 84, § 1º, inciso I). Portanto, o dispositivo vetado, ora sob apreciação, abrigaria indicações apenas para a execução de emendas de comissão e para eventuais emendas de Bancada Estadual não impositivas (classificadas como RP 2).

Também foram vetadas: a) exigência de compatibilidade das indicações com o sistema de planejamento e orçamento; e, b) no caso de emendas da saúde, vinculação do CNPJ do fundo de saúde beneficiário ao CNES da unidade, alegando-se o detalhamento excessivo no módulo emendas do Siop. A esse propósito, ofereceu-se como

⁴ As “indicações”, no processo legislativo, não possuem caráter vinculante. Com efeito, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 113) e o Regimento Interno do Senado (art. 224) conceituam “indicações” como proposições através das quais o parlamentar ou a comissão “sugere” a outro Poder a adoção de providência ou a realização de ato administrativo ou de gestão.

insumo para a apreciação do veto que o Ofício Circular nº 42/2024/GAB/SEPAR/SRI/PR da Secretaria Especial de Assuntos Parlamentares, de 01 de fevereiro de 2024, determina no item 4 que:

- (...) b). Nas transferências fundo a fundo (MA 31 e 41), deverá ser indicado como beneficiário o fundo estadual, distrital ou municipal, e não a entidade a ser indiretamente beneficiada;
- (c) Nas transferências especiais, é o CNPJ principal do ente federativo que deverá ser indicado como beneficiário.

Portanto, segundo regramento infralegal invocado, a supressão do dispositivo obsta o efeito desejado pelo legislador ordinário, qual seja o de vincular a transferência a unidade específica de saúde regularmente identificada pelo CNES.

2.12. EMPENHO DE DE RP6 E RP7 EM ATÉ 30 DIAS APÓS A CONSTATAÇÃO DA INEXISTÊNCIA DE IMPEDIMENTO DISPOSITIVO VETADO - INCISO I DO § 7º DO ART. 82 (VETO 01.24.028)

“I - empenhar a despesa até 30 dias contados do término do prazo previsto no inciso III do caput;”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“O dispositivo estabeleceria cronograma obrigatório para empenho e pagamento de emendas individuais e de bancada estadual, o que atingiria diretamente a gestão da execução orçamentária e financeira do Poder Executivo federal, sem previsão constitucional expressa e violaria o disposto no art. 2º da Constituição, bem como iria de encontro ao primado de que o Poder Executivo federal estabelece o cronograma financeiro de desembolso, previsto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

Adicionalmente, cumpre observar que o prazo de 30 dias para empenho poderia conflitar com a sistemática de execução das despesas orçamentárias, que varia de acordo com cada modalidade de execução e contratação, e requer o cumprimento de etapas regulares no âmbito dos processos administrativos. Portanto, depende de eventos que não necessariamente se concretizam nesse lapso temporal.”

DISPOSITIVO VETADO - INCISO I DO § 6º DO ART. 84 (VETO 01.24.031)

“I - empenhar a despesa até 30 dias contados do término do prazo previsto no inciso II do § 2º;”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“O dispositivo estabeleceria cronograma obrigatório para empenho e pagamento de emendas individuais e de bancada estadual, o que atingiria diretamente a gestão da execução orçamentária e financeira do Poder Executivo federal, sem previsão constitucional expressa e violaria o disposto no art. 2º da Constituição, bem como iria de encontro ao primado de que o Poder Executivo federal estabelece o cronograma financeiro de desembolso, previsto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

O dispositivo vetado pretendia dar prazo para o empenho da despesa, tão logo fosse constatada a inexistência de impedimento de ordem técnica ou superado eventual impedimento.

De acordo com a Constituição (art. 165, § 10), a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários para garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

Também prevê a Constituição (art. 166, § 14) que os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução obrigatória das programações oriundas de emendas individuais e de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.

O propósito do orçamento impositivo foi justamente garantir a implementação do programa de trabalho previsto na lei orçamentária. Assim, o gestor passou a ter o dever de adotar todos os meios e medidas voltados à entrega do bem ou serviço, o que inclui o empenho da despesa.

Destaque-se que o dispositivo vetado determina apenas e tão somente a realização do empenho da despesa nos casos em que não há impedimento técnico, sem tratar das etapas de liquidação ou pagamento. Portanto, não se observam efeitos em relação ao cronograma financeiro de desembolso elaborado pelo Poder Executivo federal, conforme alegado nas razões de veto.

Essa obrigação contrasta com a antiga prática do chamado orçamento “autorizativo”, o qual, além de amparar a inércia administrativa, permitia o uso político da execução orçamentária.

Constatada a inexistência de impedimento, ou sendo esse superado, é importante fixar um determinado prazo ao gestor para evitar que o empenho da despesa seja adiado de forma contínua e imotivada até o encerramento do exercício.

De outra parte, caso alguma nova dificuldade operacional, devidamente comprovada, venha a ser constatada no prazo fixado, poderia ainda o órgão justificar e assim caracterizar o impedimento.

Não se vislumbra, como alegado nas razões do veto, incompatibilidade do dispositivo vetado com as etapas necessárias para a execução de determinadas despesas, nem contrariedade com o estabelecimento, pelo Poder Executivo federal, do cronograma financeiro de desembolso.

2.13. PAGAMENTO INTEGRAL DE RP6 E RP7 ATÉ 30 DE JUNHO DE 2024 NAS TRANSFERÊNCIAS FUNDO A FUNDO SUS E SUAS

DISPOSITIVOS VETADOS - INCISO II DO § 7º DO ART. 82 (VETO 01.24.029)

“II - realizar o pagamento integral até 30 de junho de 2024, no caso das programações que adicionarem recursos a transferências automáticas e regulares a serem realizadas pela União a ente federativo, nos termos do § 5º do art. 48.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“O dispositivo estabeleceria cronograma obrigatório para empenho e pagamento de emendas individuais e de bancada estadual, além de fixar que o Poder Executivo federal seria obrigado a fazer pagamento de emendas transferidas na modalidade fundo a fundo para entes (saúde e assistência social) até 30 de junho de 2024. O preceito atingiria diretamente a gestão da execução orçamentária e financeira do Poder Executivo federal sem previsão constitucional expressa, o que violaria assim o disposto no art. 2º da Constituição.

Por fim, em relação ao prazo de pagamento integral de transferências automáticas e regulares no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS e do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (até 30 de junho de 2024), cumpre salientar ainda que, além de aumentar a rigidez na gestão orçamentária e financeira e dificultar a gestão das finanças públicas, com impacto potencial na eficiência,

eficácia e efetividade da administração, tal dispositivo seria incompatível com o disposto no art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo o qual compete ao Poder Executivo federal estabelecer a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. O cronograma estabelecido extrapolaria a finalidade deste Projeto de Lei, ao prever as medidas necessárias à análise e à verificação de impedimentos, com vistas a viabilizar a execução dos montantes previstos na Constituição, incidindo sobre o cronograma de execução orçamentária e financeira das despesas, que, segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, compete ao Poder Executivo federal.”

DISPOSITIVO VETADO - INCISO II DO § 6º DO ART. 84 (VETO 01.24.032)

“II - realizar o pagamento integral até 30 de junho de 2024, no caso das programações que adicionarem recursos a transferências automáticas e regulares a serem realizadas pela União a ente federativo, nos termos do § 5º do art. 48.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“O dispositivo propõe tratamento diferenciado para as emendas de bancada RP 7 que adicionassem recursos a transferências automáticas/especiais. A proposição legislativa contraria o interesse público e também vai contra o disposto no § 19 do art. 166 da Constituição. Além disso, a imposição de antecipação de recursos financeiros e, conseqüentemente, o pagamento antecipado de despesa prevista para o exercício colocaria em cheque a prerrogativa do Poder Executivo federal de administrar o fluxo de caixa da Conta Única do Tesouro Nacional e, conforme dispõe o § 18 do mesmo art. 166 da Constituição, as emendas individuais impositivas são submetidas à limitação orçamentária e financeira para fins de cumprimento da meta fiscal do exercício e sua antecipação inviabilizaria esta limitação de forma igualitária para as outras emendas impositivas.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

Os dispositivos vetados visam ao pagamento integral, até 30 de junho de 2024, dos recursos alocados por meio das emendas parlamentares em programações destinadas a transferências automáticas e regulares a serem realizadas pela União a entes federativos.

O Poder Executivo alega que tal disposição atinge diretamente a sua prerrogativa de gerir a execução orçamentária e financeira sem nenhuma previsão constitucional expressa, o que configura violação ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes. Além disso, os comandos legais estariam extrapolando o escopo da LDO, que deveria tão somente prever medidas necessárias à análise e verificação de impedimentos com vistas a tornar viável a execução dos montantes previstos na Constituição para emendas individuais e de Bancada Estadual.

Vale dizer que a criação de regra de execução orçamentária e financeira que não observe o fluxo de caixa da Conta Única do Tesouro Nacional, cujo controle compete ao Poder Executivo, trará prejuízo a essa gestão. Isso é fato a ensejar avaliação política para oposição de veto ao dispositivo. Nada obstante, e ainda que se tenha invocado contrariedade ao interesse público, a baliza para combater a inovação legislativa foi normativa, alegando-se contrariedade à LRF e silêncio eloquente na Constituição Federal. E sobre isso cabe contraponto.

A fixação de prazo para pagamento de determinada despesa na LDO por meio da atuação do Congresso Nacional não infringe nenhum normativo, uma vez que a LDO pode regular a elaboração da programação financeira e do cronograma mensal de desembolso, nos termos do art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 2000. O argumento encontra ainda maior robustez no caso de programação incluída ou de dotação acrescida por emenda individual ou de Bancada Estadual, pois, nestes casos, também a Lei Fundamental, no art. 166, § 16, atribui à LDO competência para estabelecer os procedimentos para a execução.

Entretanto, ressalte-se que o dispositivo legal, de fato, aumentaria a rigidez na execução financeira e poderia constranger a persecução de metas fiscais que conduzissem a uma trajetória hígida da dívida pública.

2.14. REGRAMENTO PARA EXECUÇÃO DE EMENDAS INDIVIDUAIS – PRIORIDADE PARA PAGAMENTO EM RELAÇÃO ÀS DEMAIS DESPESAS DISCRICIONÁRIAS

DISPOSITIVO VETADO - § 8º DO ART. 82 (VETO 01.24.030)

“§ 8º Uma vez liquidadas, as despesas financiadas por recursos oriundos de emendas impositivas, inclusive de restos a pagar, terão prioridade para pagamento em relação às demais despesas discricionárias.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“O dispositivo contraria o interesse público pois conferiria tratamento diferenciado a determinadas despesas públicas, por serem decorrentes de emendas parlamentares. Tal tratamento seria consubstanciado na obrigatoriedade de execução dessas despesas até data definida e de seu tratamento prioritário, em detrimento das demais despesas públicas. Deve-se notar que a característica distintiva das despesas classificadas com RP 6 está no fato de elas resultarem de emendas individuais, inseridas durante o processo legislativo. Segundo o dispositivo, tais despesas passariam a ter precedência na execução em relação às despesas que foram planejadas e priorizadas pelos órgãos públicos e que compuseram o Projeto de Lei Orçamentária Anual.

Ademais, a imposição de antecipação de recursos financeiros e, conseqüentemente, o pagamento antecipado de despesa prevista para o exercício colocaria em risco a prerrogativa do Poder Executivo federal de administrar o fluxo de caixa da Conta Única do Tesouro Nacional e, conforme dispõe o § 18 art. 166 da Constituição, as emendas individuais impositivas são submetidas à limitação orçamentária e financeira para fins de cumprimento da meta fiscal do exercício e de sua antecipação.

Ressalta-se, por fim, que o espaço orçamentário e financeiro para o pagamento de emendas impositivas é definido na Constituição. Priorizar o pagamento integral dessas emendas, que contempla o valor autorizado no exercício, mais os restos a pagar, em detrimento das demais despesas discricionárias dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social – OFSS, comprometeria o já tão restrito espaço fiscal para a execução das demais políticas públicas, o que contraria o interesse público.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

A Constituição determina que as despesas autorizadas na lei orçamentária a partir da aprovação de emendas individuais (RP 6) são de execução obrigatória, conforme art. 166, § 11 da Constituição Federal. Ressalte-se que, apesar de aludir a “emendas impositivas”, o dispositivo vetado está geograficamente postado em artigo (e em subseção) dedicado exclusivamente a programações incluídas ou dotações acrescidas por emendas individuais e, nos termos do art. 10, inciso II, da Lei Complementar nº 95, de 1999, os parágrafos são desdobramentos do artigo: detalham ou ofertam exceções, mas não extrapolam a matéria inaugurada no *caput*.

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações oriundas de emendas individuais, em montante correspondente ao limite a que se refere o § 9º deste artigo, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 desta Constituição, observado o disposto no § 9º-A deste artigo.

A obrigatoriedade da execução das emendas individuais se limita a montante correspondente a 2% da receita corrente líquida (RCL)⁵. Desse montante, 1,55% cabe às emendas de Deputados e 0,45% às de Senadores, devendo-se assegurar que metade dos recursos sejam destinados a ações e serviços públicos de saúde (ASPS). Para fins de comprovação do cumprimento da execução das despesas, admite-se que parte das dotações seja inscrita em restos a pagar no encerramento do exercício financeiro (art. 166, §§ 9º a 11 e 17, da Constituição).

⁵ RCL do ano anterior ao da elaboração do projeto de lei orçamentária.

Contudo, a execução obrigatória talvez não seja o que melhor caracteriza essas emendas, uma vez que as demais despesas discricionárias também devem ser executadas pela administração, conforme previsto no art. 165, § 10, da mesma Constituição.

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

A distinção essencial reside no fato de que as despesas discricionárias autorizadas na lei orçamentária a partir da aprovação de emendas individuais (RP 6), bem como as provenientes de bancadas estadual (RP 7), gozam de determinado privilégio em relação à limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento). De fato, a limitação aplicável a essas programações não pode superar o percentual médio aplicado pelo Poder Executivo às demais despesas discricionárias que ocorrem em seu âmbito (art. 166, § 18, da Constituição).

Assim, se dotações destinadas a determinadas programações do Poder Executivo podem eventualmente ser integralmente contingenciadas, o mesmo não pode ocorrer com aquelas constituídas por referidas emendas.

Além dessa proteção contra o contingenciamento, a Constituição prevê que “os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes” (art. 166, § 14, da Constituição).

Como se observa, a Constituição contém diversas disposições que se destinam a garantir a execução das emendas individuais (e de bancada estadual), sem definir, contudo, algum tipo de precedência ou preferência das respectivas despesas em relação às demais despesas discricionárias autorizadas na lei orçamentária.

Cumprir destacar que à lei de diretrizes orçamentárias cabe dispor sobre cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes, conforme art. 166, § 14, da Constituição. Deve-se avaliar, portanto, se essa previsão faculta à LDO o poder de determinar tratamento preferencial às emendas individuais.

Considerando-se ser cabível o tratamento preferencial, restaria ainda avaliar a pertinência da manifestação do Poder Executivo no sentido de que o § 8º do art. 82 contraria o interesse público. Deve-se lembrar de que a execução das despesas autorizadas nos orçamentos da União, decorrentes ou não de emendas individuais, deve observar a urgência e a relevância das despesas no âmbito das diversas políticas públicas, o fluxo de caixa do Tesouro Nacional e a gestão fiscal responsável, que pode requerer a limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento) necessária ao cumprimento da meta de resultado primário, ou a liberação de gastos, a depender da avaliação bimestral de receitas e despesas primárias.

2.15. EMENDAS DE COMISSÕES PERMANENTES

DISPOSITIVO VETADO - CAPUT DO ART. 85 (VETO 01.24.033)

“Art. 85. Constarão da Lei Orçamentária de 2024 programações oriundas de emendas de iniciativa de comissões permanentes da Câmara dos Deputados e de comissões permanentes do Senado Federal, para a execução de políticas públicas de âmbito nacional, em montante equivalente ao menos a 0,9% (nove décimos por cento) da Receita Corrente Líquida - RCL do ano de 2022, sendo dois terços do valor para programações de emendas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados e um terço para as de emendas das comissões permanentes do Senado Federal.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A despeito da possibilidade abstrata de emendas parlamentares oriundas de comissão permanente, o estabelecimento de patamares mínimos são estabelecidos apenas nas hipóte-

ses de que tratam os §§ 9º a 12 do art. 166 da Constituição Federal. Assim, as emendas oriundas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados e de comissões permanentes do Senado Federal devem seguir os requisitos constitucionais previstos no § 3º do art. 166 da Constituição Federal, não havendo, assim, autorização constitucional para patamar mínimo para tais espécies de emendas.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

A Constituição contempla as normas estruturantes que regem as relações entre os poderes Executivo e Legislativo na matéria orçamentária. Não há dúvida quanto à prerrogativa do Legislativo de aprovar emendas para que constem do orçamento, desde que obedecidas as condições do art. 166 da Constituição. Como se depreende, trata-se de um poder ou faculdade, e não de uma obrigação.

O Poder Executivo argumenta que a Constituição Federal estipulou patamares mínimos apenas para emendas individuais (§ 9º do art. 166) e de bancada de Estado ou do Distrito Federal (§ 12 do art. 166). Assim, alega que não existe autorização constitucional para um tratamento semelhante em relação às emendas de comissão.

No caso das emendas individuais (art. 166, § 9º), o próprio Congresso, ao aprovar a EC nº 126/22, limitou sua intervenção para esse tipo de iniciativa a um montante de 2% da RCL do exercício anterior, devendo a metade ser destinada a ações e serviços públicos de saúde. Observe-se, contudo, que não se trata de patamar mínimo, como consta nas razões de veto, e sim de um teto para esse tipo de emenda parlamentar.

Similarmente, a Constituição também acautela a execução de emendas de bancada estadual, em até 1% da RCL (art. 166, § 12). Novamente, o dispositivo invocado trata de teto para fins de execução impositiva, não de piso.

A análise do veto, nesses termos, pressupõe estressar o argumento de que o silêncio na Lei Maior impede que a Lei de Diretrizes Orçamentárias disponha sobre patamar mínimo patrocinado por emendas de comissão.

Uma das atribuições da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é, consoante estabelecido no § 2º do art. 165 da Constituição, orientar a elaboração da lei orçamentária anual. É razoável argumentar que a definição de parâmetros, sejam eles mínimos ou máximos, pode ser interpretada como uma forma de orientação. Do contrário, não apenas o enunciado principal do art. 85, mas também vários dispositivos do texto do Autógrafo deveriam ser vetados, uma vez que tratam do que foi estabelecido pelo art. 85: definição de um parâmetro.

Além disso, ao examinar o texto constitucional, não identificamos qualquer proibição quanto ao estabelecimento de valores mínimos para as emendas de comissão. E, sob esse ponto, não se há de aludir a silêncio eloquente, pois, aliás, não consta do altiplano constitucional valores mínimos a contemplar qualquer espécie de emenda parlamentar, individual ou coletiva.

De toda forma, e até porque entendimento desconforme não produz efeito jurídico, o veto em análise não interfere e nem limita a capacidade de o Legislativo aprovar emendas de comissão. Isso decorre de sua competência constitucional, na forma do regimento comum, que tipifica emendas de comissões, observado que a viabilidade de maiores montantes dependerá sempre da identificação dos recursos necessários.

Do ponto de vista prático, a veto ao *caput* do art. 85 permitiu ao Poder Executivo vetar um conjunto de programações delineadas no volume IV do Autógrafo do PLOA 2024, todas classificadas como RP 8 (emendas de comissão), totalizando R\$ 5,569 bilhões. Tal medida correspondeu à redução de 33,5% no total de despesas classificadas como RP 8.

2.16. REGRAMENTO DE REPASSE A ENTIDADES PRIVADAS

DISPOSITIVO VETADO - ALÍNEA C DO INCISO I DO CAPUT DO ART. 90 (VETO 01.24.034)

“c) construção, ampliação ou conclusão de obras.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“O dispositivo ampliaria, de forma significativa, o rol de despesas de capital passíveis de serem repassadas para entidades privadas. Entretanto, contraria o interesse público, pois tal transferência promoveria o aumento do patrimônio dessas entidades sem que houvesse obrigação de continuidade na prestação de serviços públicos por período mínimo condizente com os montantes transferidos, de forma a garantir que os recursos públicos empregados seriam, de fato, convertidos à prestação de serviços para os cidadãos.

Acresça-se, ainda, que, para que a ampliação das instalações dessas instituições pudessem reverter, efetivamente, em benefícios à sociedade, em termos de aumento da prestação de serviços, seria necessário que o órgão que viabilizou a construção das mencionadas instalações aumentasse as transferências de recursos para a sua manutenção e seu funcionamento, o que poderia causar impacto fiscal indesejável ou resultar na redução da consecução de outras políticas públicas e do atendimento à população de outras regiões.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

A possibilidade de a União transferir recursos para entidades privadas sem fins lucrativos realizarem construção, ampliação ou conclusão de obras é tema de constantes vetos por parte do Poder Executivo. Nada obstante, esses vetos não têm sido mantidos pelo Congresso Nacional.

Sem olvidar os benefícios que podem advir da relação entre o poder público e as mencionadas entidades, é fato que a destinação de recursos para obras de terceiros favorece o aumento do patrimônio privado, além de concorrer com outras despesas de igual relevância a cargo do próprio ente público. Portanto, são recursos que deixam de ser aplicados na ampliação de instalações públicas de saúde.

Vale anotar que, nos termos da LDO 2024, as entidades sem fins lucrativos já podem receber recursos de capital para aquisição de material permanente, bem como para aquisição e instalação de equipamentos e obras de adequação física necessárias à instalação dos referidos equipamentos. Portanto, a LDO já garante a possibilidade de manutenção e modernização da capacidade de atendimento das citadas entidades.

2.17. ESTABELECIMENTO DE CLÁUSULAS SUSPENSIVAS NOS INSTRUMENTOS PARA TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS COM PRAZO MÍNIMO DE 36 MESES PARA CUMPRIMENTO

DISPOSITIVO VETADO - § 1º DO ART. 93 (VETO 01.24.035)

“§ 1º As condições para cumprimento das cláusulas suspensivas constantes dos instrumentos a que se refere o caput deste artigo terão prazo mínimo de 36 (trinta e seis) meses.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“O dispositivo instituiria, por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, prazo mínimo para o cumprimento de cláusulas suspensivas de instrumentos de transferências voluntárias, o que poderia ocasionar insegurança jurídica na manutenção e execução de restos a pagar no âmbito da União. Isso porque, ao ser proposta pelo Poder Executivo federal ano a ano e aprovada pelo Poder Legislativo na mesma periodicidade, teria a União que estabelecer regras anuais para a

manutenção e a execução de restos a pagar e deixaria de cortejar regras fixas para tanto, como é o caso, por exemplo, dos restos a pagar decorrentes de emendas parlamentares impositivas, os quais devem ser regulamentados por lei complementar, conforme prescreve o art. 165, § 9º, inciso III, da Constituição, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

A celebração de convênios ou contratos de repasse pressupõe o atendimento de diversas exigências legais. Excepcionalmente autoriza-se a celebração desses instrumentos com previsão de condição a ser cumprida pelo conveniente – as chamadas condições suspensivas -, prevendo que, enquanto a condição não se verificasse, não teria efeito a celebração pactuada.

No regramento vigente, o prazo final para cumprimento das referidas condições se limita ao dia 30 de novembro do exercício seguinte ao de assinatura do instrumento. Assim, avenças celebradas em data próxima ao final do exercício têm menor prazo para atender condicionalidades, quando comparadas a instrumentos firmados no início do ano – neste último caso, no limite, o prazo pode chegar a 23 meses. Dessa forma, o dispositivo da lei de diretrizes buscou tão somente alargar os prazos excepcionais para atendimento das condições suspensivas e padronizar um período mínimo para cumprimento dessas condições.

Em que pese à intenção de padronizar os prazos, cumpre mencionar que tal alargamento poderia ser inócuo e redundante em função do instrumento dos restos a pagar (RPs). A regulamentação vigente já estabelece que os RPs não processados que não venham a ser liquidados devem ser bloqueados em 30 de junho do segundo ano subsequente ao de inscrição. Entretanto, somente serão cancelados no caso em que não forem desbloqueados e liquidados até 31 dezembro.

Questão relevante também diz respeito ao estabelecimento de prazo mínimo para cláusulas suspensivas, que ignora casos em que estas poderão ser satisfeitas em menor tempo e, assim, conferir plena efetividade ao instrumento de ajuste. Logo, não deveria a lei estabelecer aquilo que melhor se pode celebrar no termo de convênio, contrato de repasse ou auto congênere, em atenção a disciplinamento infralegal.

Em suma, o mecanismo vigente dos RPs já oferece um prazo para atendimento de condições suspensivas de um ajuste. Assim, este veto presidencial mantém o ordenamento orçamentário, que já confere certa flexibilidade para atendimento das cláusulas suspensivas, sem maiores prejuízos para a pretensão legislativa.

2.18. CAUC PARA MUNICÍPIOS DE ATÉ 50.000 HABITANTES

DISPOSITIVO VETADO - § 4º DO ART. 93 (VETO 01.24.036)

“§ 4º A emissão de nota de empenho, a realização das transferências de recursos e a assinatura dos instrumentos a que se refere o caput, bem como a doação de bens, materiais e insumos, não dependerão da situação de adimplência do Município de até cinquenta mil habitantes.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“O dispositivo prevê a obrigatoriedade de adimplência fiscal e financeira para celebração de transferências voluntárias, o que já está estabelecido na Constituição e na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal. Todas as exceções (ações de educação, saúde, assistência social, emendas parlamentares individuais e de bancada) estão estabelecidas nesses normativos. Assim, a criação de nova exceção de adimplência em desacordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal viola o disposto no art. 163, I, da Constituição Federal.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

Tem se firmado entendimento já constante de outras edições da LDO no sentido de que a entrega de recursos financeiros pela União em favor dos entes subnacionais, a título de transferência voluntária, é caracterizado no momento da assinatura do convênio ou do contrato de repasse, não se confundindo com a operação financeira em si. Com isso, o exame das condições de habilitação para recebimento dos recursos – a exemplo da inadimplência no CAUC – ocorreria à época da assinatura do termo, sem nova verificação quando da transferência bancária.

O dispositivo vetado buscava acrescentar regra ainda mais flexível em favor dos municípios com até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, de forma que a assinatura do instrumento pudesse se formalizar a despeito da verificação de inadimplência nesse momento. Se, por um lado, os municípios contariam com maior segurança quanto ao recebimento das transferências voluntárias, por outro a União correria risco de manter volume indesejável de recursos represados, por sua vinculação com acordos já assinados, mas sem condições de continuidade.

Ademais, a flexibilização da exigência de regularidade fiscal para parte dos municípios receberem transferências não favorece a condução diligente da gestão fiscal por aqueles entes federados. Questiona-se, nesse sentido, se o tratamento diferenciado encontra guarida na LRF, porquanto o art. 25 do certificado normativo confira ao legislador ordinário estabelecer outros critérios para transferência voluntária na LDO, justamente ratificando a gestão fiscal responsável perseguida pela Norma, mas não arrefecer aqueles já constantes da própria LRF.

Por outro lado, o afastamento da exigência para doação de bens e materiais tem sido inapropriadamente invocada para albergar contratos de doações de bens (patrulhas mecanizadas, ambulâncias) não vinculados à execução dos objetos de transferências voluntárias. Ocorre que o dispositivo vetado, contudo, cria situação excepcional ao que regulamenta o *caput* do art. 93, que trata justamente do momento de entrega de recursos a título de transferência voluntária.

Nos termos do art. 25, *caput*, da LRF, a transferência voluntária consiste na entrega de recursos correntes ou de capital, haveres monetários a empregar em finalidade pactuada (§ 2º do art. 25). Pressupõe-se, pois, competência comum entre os entes da federação (art. 23 da Constituição) e, nesse sentir, a condução de política pública para a qual convirjam os esforços.

Os bens de que trata o dispositivo, nessa vereda, são exclusivamente os chamados bens remanescentes de convênio, cuja constituição não consista no objetivo a perseguir com a transferência dos recursos, mas cuja aquisição ou construção tenha sido fundamental para a execução do objeto pactuado. Nesse sentido, pouco importa a situação de adimplemento do beneficiário, porquanto trata-se da destinação final de materiais já empregados em contrato de repasse, convênio ou termo de ajuste celebrado e cujo objeto tenha sido ultimado, quando a doação desses bens esteja prevista no próprio instrumento original da avença.

O dispositivo, portanto, não ampara a doação de bens inservíveis, aqueles que, embora em perfeitas condições de uso, estejam ociosos na organização, que não mais os emprega em suas atividades. Os casos de movimentação desses bens devem obedecer ao regramento licitatório (Lei nº 14.133, de 2021, Decreto nº 99.658, de 1990), e esta sequer prevê a aquisição de bens para fins de doação, pois isso contraria o interesse público secundário da União, que estaria sacrificando patrimônio em favor de outro ente da federação, sem contrapartida.

2.19. OPERACIONALIZAÇÃO DE TRANSFERÊNCIAS NÃO-REEMBOLSÁVEIS FEITAS PELO FUNGETUR

DISPOSITIVO VETADO - § 8º DO ART. 102 (VETO 01.24.037)

“§ 8º A operacionalização de transferências não-reembolsáveis feitas pelo Fungetur para municípios, estados e Distrito Federal, inclusive para fundos desses entes, nos casos de recursos oriundos de emendas parlamentares, com vistas à execução de ações relacionadas a planos, projetos e ações para o desenvolvimento do turismo aprovados pelo Ministério do Turismo, será realizada na forma estabelecida em regulamento.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“O dispositivo contraria o interesse público, pois não seria de natureza orçamentária, portanto, seria estranho ao objeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias e interferiria em matéria afeta a política pública por meio de dispositivo incluído em lei de vigência temporária.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

O dispositivo vetado trata de transferências não-reembolsáveis para os entes subnacionais no âmbito do Fundo Geral de Turismo (Fungetur) com recursos provenientes de emendas parlamentares. O texto determina que a operacionalização de tais transferências seja feita na forma de regulamento.

O Fungetur – criado pela Lei nº 11.771/2008, recentemente alterada pela Lei nº 14.476/2022 – é um fundo especial vinculado ao Ministério do Turismo com orçamento específico, dispondo de patrimônio próprio e autonomia financeira e orçamentária.

O objeto do Fundo é o financiamento, o apoio ou a participação financeira em planos, projetos, ações e empreendimentos reconhecidos pelo Ministério do Turismo como de interesse turístico e abrangidos pela Política Nacional de Turismo.

Na LOA 2024, foram alocados R\$ 650,7 milhões em despesas financeiras do Fungetur. Essas despesas se destinam a operações de financiamento e não se originam de emendas parlamentares.

Para as transferências não-reembolsáveis oriundas de emendas, não há dotação específica no Orçamento e, portanto, não foi possível identificar o montante passível de utilização nesse tipo de operação. Contudo, vale observar que, do total de R\$ 1,3 bilhão alocado no Ministério do Turismo em 2024, R\$ 839,3 milhões (64%) se referem a transferências a Estados e Municípios. Desse último valor, R\$ 732,5 milhões (87%) são provenientes de emendas individuais, de bancada estadual ou de comissão. As transferências são realizadas majoritariamente por meio da ação orçamentária Apoio a projetos de infraestrutura turística (código 10V0).

Para o Poder Executivo, o dispositivo contraria o interesse público, pois não seria de natureza orçamentária e, por essa razão, seria estranho ao objeto da LDO. Além disso, o comando interfere em matéria afeta a política pública por meio de dispositivo incluído em lei de vigência temporária.

De fato, a LDO não seria instrumento próprio para veicular esse tipo de comando, tanto pela sua vigência temporária quanto pela necessidade de que seu conteúdo se limite aos ditames constitucionais. Além disso, o art. 18 da Lei nº 11.771/2008, que trata da Política Nacional de Turismo, já dispõe que o Fundo terá seu funcionamento e condições operacionais regulados em ato do Ministro de Estado do Turismo.

2.20. UTILIZAÇÃO DE SALDO DE AUTORIZAÇÕES PARA PROVIMENTO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES CONSTANTES DA LOA 2023

DISPOSITIVO VETADO - § 5º DO ART. 120 (VETO 01.24.041)

“§ 5º É facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público da União e à Defensoria Pública da União utilizarem saldos de autorizações para provimento de cargos, empregos e funções, constantes do anexo específico da Lei Orçamentária de 2023, desde que comprovada a existência de disponibilidade orçamentária para o atendimento dos impactos orçamentários no exercício de 2024 e promovida a publicação no Diário Oficial da União, em até noventa dias após a publicação da Lei Orçamentária de 2024, do respectivo demonstrativo dos saldos.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A proposição legislativa inclui dispositivo que facultaria aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público da União e à Defensoria Pública da União a utilização de eventuais saldos de autorizações previamente contidas no Anexo da Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023 (Lei Orçamentária Anual de 2023) e, ainda, em suas posteriores alterações durante o ano de 2024.

Por conseguinte, o seu arranjo possui o condão de pressionar as contas públicas dos subseqüentes exercícios orçamentários, tendo em vista que a transposição das referidas autorizações comprometeria a observância aos limites e às regras fiscais dispostos na Lei Complementar nº 200, 30 de agosto de 2023, e a obtenção da meta de resultado primário definida na própria Lei de Diretrizes Orçamentárias. Destarte, o veto se dá para garantir o interesse público em torno da sustentabilidade e da hígidez do orçamento.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

O aumento de despesa pela utilização do saldo de autorização para contratação de pessoal do exercício anterior depende da remuneração dos servidores a serem contratados. Ademais, considerando que o dispositivo vetado condicionava a utilização desse saldo à existência de disponibilidade orçamentária para o atendimento dos impactos orçamentários no exercício de 2024, tal exigência garantiria, orçamentariamente, o atendimento dos limites dispostos na Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, assim como a obtenção da meta de resultado primário definida na LDO.

2.21. ATAS DAS REUNIÕES DA JUNTA DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

DISPOSITIVO VETADO - ALÍNEA T DO INCISO I DO § 1º DO ART. 157 (VETO 01.24.042)

“t) atas das reuniões da Junta de Execução Orçamentária, prevista no Decreto nº 9.884, de 27 de junho de 2019, em até cinco dias úteis após a realização de cada reunião;”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“O dispositivo proposto estabelece que as atas das reuniões da Junta de Execução Orçamentária deveriam ser divulgadas pelo Poder Executivo federal em até 5 (cinco) dias úteis após a realização de cada reunião. Tal previsão, porém, é contrária ao interesse público, visto que a Junta de Execução Orçamentária é órgão de assessoramento direto ao Presidente da República na condução da política fiscal do Governo federal.

Dessa forma, as recomendações aprovadas em seu âmbito são submetidas ao Presidente da República e efetivadas, em caso de aquiescência, pelo envio ao Congresso Nacional dos respectivos projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e de Lei Orçamentária Anual (LOA) ou, ainda, pela edição dos decretos de programação orçamentária e financeira, bem como pela edição de outros atos pertinentes à condução da política fiscal e ao equilíbrio financeiro-orçamentário do Governo.

Sendo assim, o veto evita o risco de que documentos preparatórios que embasam as tomadas de decisão sobre política econômica sejam divulgados antes da edição dos correspondentes atos normativos pelo Presidente da República, situação que, pela perspectiva legal, contrariaria o disposto no inciso IV do caput do art. 23 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso a Informação).”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

O Decreto nº 9.884/2019 dispõe sobre a Junta de Execução Orçamentária (JEO), órgão de assessoramento direto ao Chefe do Poder Executivo na condução da política fiscal do Governo federal, com vistas ao equilíbrio da gestão dos recursos públicos, à redução de incertezas no ambiente econômico e à sustentabilidade intertemporal do endividamento público.

Entre outros aspectos, compete à JEO, nos termos do art. 2º do Decreto 9.884/2019, assessorar o Chefe do Poder Executivo: na elaboração dos atos que estabeleçam a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo federal, a que se refere o art. 8º da **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**; no estabelecimento das metas anuais de que trata o **§ 1º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 2000**; na recomendação de diretrizes para elaboração dos relatórios de que trata o art. 9º da **Lei Complementar nº 101, de 2000**.

Citada Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) esclarece, logo em seu art. 1º, § 1º, que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a **ação planejada e transparente**, em que se **previnem riscos e corrigem desvios** capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. *Verbis*:

Art. 1º Omissis...

§ 1º A **responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente**, em que se **previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas**, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (Grifou-se)

O dispositivo vetado (alínea “t” do inciso I do § 1º do art. 157) fica mais bem compreendido se apresentado em conjunto com o inciso I, com o § 1º e com o *caput* do art. 157 da LDO 2024. *Verbis*:

Art. 157. A **elaboração e a aprovação** dos Projetos de Lei Orçamentária de 2024 e dos créditos adicionais, e a **execução** das respectivas leis, deverão ser realizadas **de acordo com os princípios da publicidade** e da clareza, além de **promover a transparência da gestão fiscal e permitir o amplo acesso da sociedade** a todas as informações relativas a cada uma dessas etapas.

§ 1º **Serão divulgados** em sítios eletrônicos:

I - pelo Poder Executivo federal:

.....

t) **atas das reuniões da Junta de Execução Orçamentária**, prevista no Decreto nº 9.884, de 27 de junho de 2019, em até cinco dias úteis após a realização de cada reunião: (Grifou-se)

Desse modo, considerando que (i) as competências da JEO estão relacionadas ao assessoramento do Chefe do Executivo no cumprimento de determinações trazidas pela LRF, (ii) que a LRF informa que a gestão fiscal responsável pressupõe a ação planejada e transparente, e (iii) que o dispositivo vetado se insere no corpo de artigo da LDO 2024 que estabelece regras para a publicidade de informações necessárias a promover a transparência na gestão fiscal e a permitir amplo acesso da sociedade a informações afetas à gestão fiscal, parece ser correto inferir que o dispositivo ora vetado está em consonância com a legislação pátria que rege a matéria.

Assim, s.m.j., parece não merecer guarida o argumento de que o dispositivo vetado contrariaria o disposto no inciso IV do *caput* do art. 23 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso a Informação). Pelo contrário. É a ausência de divulgação do documento (ATA das reuniões da JEO) que pode trazer riscos à gestão fiscal responsável. *Verbis*:

Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

[...]

IV - **oferecer elevado risco à estabilidade** financeira, econômica ou monetária do País; (Grifou-se)

Por fim, a título comparativo, mas ainda em relação à temática que ora se analisa, vale informar que o Banco Central do Brasil, por meio da Resolução BCB nº 61, de 13/01/2021, que aprova o regulamento do Comitê de Política Monetária (Copom), determina, ao que parece de modo compatível com o art. 23, inciso IV, da Lei nº 12.527/2011, que as atas das reuniões do Copom, sejam devidamente publicadas. *Verbis*:

Art. 8º A Ata da reunião do Copom conterá a decisão tomada pelo Copom, o registro nominal dos votos proferidos pelos seus membros e um sumário das discussões ocorridas durante a reunião.

Parágrafo único. **A Ata da reunião do Copom será divulgada em até 4 (quatro) dias úteis contados da data do término da reunião.** (Grifou-se)

2.22. LIQUIDAÇÃO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS EM FAVOR DE CREDOR DIFERENTE DO INDICADO NA RESPECTIVA NOTA DE EMPENHO

DISPOSITIVO VETADO - § 6º DO ART. 170 (VETO 01.24.043)

“§ 6º Excepcionalmente na hipótese de desistência do credor original ou de rescisão contratual, no cumprimento da avença pactuada relativa a resto a pagar não processado, inclusive em relação a restos a pagar inscritos de 2019 a 2023 será permitida a sua liquidação, mediante justificativa formal, em favor de credor diferente do indicado na respectiva nota de empenho, desde que haja vantajosidade e interesse da administração pública na execução do seu objeto, observadas as disposições da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 14.133, de 2021, da Lei nº 13.303, de 2016, e de outras normas legais aplicáveis ao instrumento firmado entre as partes, sem prejuízo da aplicação das sanções cabíveis ao credor desistente.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“O dispositivo é contrário ao interesse público na medida em que autorizaria, em caráter excepcional, a liquidação de restos a pagar não processados em favor de credor diferente do indicado na respectiva nota de empenho nas hipóteses de (i) desistência do credor original ou (ii) de rescisão contratual.

Sendo assim, o aproveitamento de eventual saldo a liquidar inscrito em restos a pagar não processados em favor de novo beneficiário estaria em desacordo com o disposto nos art. 61 e art. 92 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que exigem, respectivamente, a identificação

do credor na nota de empenho e o controle dos restos a pagar por credor. Desse modo, o veto se dá para preservar o interesse público e propiciar a adequada tratativa jurídica da matéria.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

Dispositivo de mesmo teor foi incluído na lei de diretrizes orçamentárias para 2022 (Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021) por lei modificativa (Lei nº 14.435, de 4 de agosto de 2022), sem que tenha sido objeto de veto presidencial. Não consta dispositivo similar na lei de diretrizes orçamentárias para 2023 (Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022).

As justificativas presidenciais para o veto limitam-se a assinalar contrariedade ao interesse público, dado que os arts. 61 e 92 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, exigem a identificação do credor na nota de empenho e o controle dos restos a pagar por credor.

Por ocasião da mencionada alteração da LDO 2022, as Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal pronunciaram-se a respeito⁶:

7. O empenho da despesa encontra-se disciplinado em diversas disposições da Lei nº 4.320/1964. Apresenta dois efeitos imediatos. O primeiro deles é a criação para administração pública da obrigação de pagar, ainda que pendente do implemento de condição (art. 58). O outro diz respeito à dedução de seu valor da correspondente dotação orçamentária (art. 61), razão pela qual não pode o empenho superar o montante autorizado no orçamento (art. 59).

8. Devendo contar com a devida autorização orçamentária, e sendo o empenho o instrumento por meio do qual ela é utilizada/consumida, não se pode realizar a despesa pública sem a prévia emissão da nota de empenho correspondente (art. 60), da qual deve constar o nome do credor (art. 61).

9. A liquidação da despesa, que consiste na verificação do direito do credor, tem por base os títulos e documentos comprobatórios, inclusive a nota de empenho (art. 63).

10. Se a liquidação revelar inexistir o direito do credor, deve a nota de empenho correspondente ser cancelada, de modo que o saldo das dotações seja recomposto. Contudo, pode ocorrer de a despesa ter sido inscrita em restos a pagar não processados, para liquidação e pagamento no exercício financeiro seguinte àquele a que se refere o orçamento. Nessa situação, não se pode mais, diante da inexistência do direito do credor, cancelar a nota de empenho. Cumpre apenas cancelar os restos a pagar.

11. Outro credor que eventualmente possa vir a fornecer o bem ou o serviço que a administração pública esperava do credor inadimplente deverá ser pago não à conta do orçamento anterior (restos a pagar), mas do orçamento então vigente, sendo indispensável a emissão de nova nota de empenho.

12. Cumpre observar que, por meio do Acórdão AC 1.793/2019-P, o Tribunal de Contas da União comunicou à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal:

9.2.1. a indicação de nota de empenho de restos a pagar como crédito orçamentário para justificar a realização de nova licitação constitui ofensa ao princípio da anualidade orçamentária, bem como ao art. 61 da Lei 4.320/1964, ao art. 21 do Decreto 93.872/1986 e aos Manuais de Contabilidade e Siafi do Poder Executivo federal;

9.2.2. sendo o caso de realização de nova licitação, as possíveis soluções orçamentárias para a continuidade da obra são as seguintes:

i) abertura de crédito orçamentário suplementar ou especial, a depender do caso, e, consequentemente, de processo licitatório, nos termos do disposto no art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei 8.666/1993;

⁶ Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados; Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal. NOTA TÉCNICA CONJUNTA 3/2022: ALTERAÇÃO DA LDO 2022 BLOQUEIO DE PROGRAMAÇÕES DO FNDCT E ALTERAÇÃO DO CREDOR INDICADO NA INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR - PLN 17/2022. Brasília, 2022. Disponível em https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2022/PLN17_2022_NotaTecnica-Conjunta1.pdf

- ii) inclusão prévia no Plano Plurianual (PPA) ou em lei que autorize a sua inclusão, se for o caso de investimento que ultrapasse um exercício financeiro, conforme determina o § 1º do art. 167 da Constituição Federal; e
- iii) na fase interna da licitação, incluir a estimativa do impacto orçamentário-financeiro da despesa e a declaração de compatibilidade do gasto com o PPA e a LDO, conforme art. 16 da Lei Complementar 101/2000;

13. Noutra sentida caminha a proposta de inclusão do § 6º no art. 164 da LDO 2022, por meio do PLN 17, de 2022. A proposta tem um ponto positivo no sentido de conferir maior eficiência ao gasto público e evitar prejuízos ao funcionamento de órgãos e entidades da administração pública federal, bem como à provisão de serviços públicos. Contudo, ela não se conforma com a necessidade de prévia autorização legislativa para a realização da despesa. É de se observar que a nota de empenho cuja despesa foi inscrita em restos a pagar foi emitida em favor de determinado credor, criando a obrigação de a administração pública lhe pagar, caso a condição pendente seja resolvida, em outras palavras, o bem ou o serviço seja entregue, e reduzindo/consumindo o saldo da autorização legislativa, consubstanciada na dotação correspondente consignada na lei orçamentária.

14. Verificando-se posteriormente, já no exercício seguinte, a desistência ou inadimplência do credor original indicado na nota de empenho, com rescisão contratual, não se pode redirecionar o pagamento para outro credor, em virtude de não ter sido reservado do orçamento, no ano anterior, o valor corresponde para atendê-lo, ainda que o montante devido seja igual ou inferior ao que poderia fazer jus o credor que se torna inadimplente.

15. Embora se vislumbre que determinados recursos – inscritos em restos a pagar – não mais poderão ser aplicados, é necessário considerar que o pagamento do novo credor, sem a necessária emissão de nota de empenho à conta do orçamento vigente, constitui realização de despesa sem autorização orçamentária, pois é nesse documento que se faz o uso da autorização.

16. Se for o caso de não haver dotação suficiente para suportar a nova nota de empenho, deve-se buscar a abertura de créditos adicionais, com a observância das normas aplicáveis, que em diversos casos admite que se faça por decreto presidencial – abertura de crédito suplementar autorizada na lei orçamentária.

17. Necessário recordar que os orçamentos públicos têm vigência dentro do exercício financeiro, ressalvados os saldos de créditos especiais e extraordinários que possam ser reabertos, com fundamento no art. 167, § 2º, no exercício seguinte. Isso diz respeito ao princípio da anualidade dos orçamentos, que abrange também o empenho da despesa. De fato, em conformidade com o art. 35, inciso II, da Lei nº 4.320/1964, pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas. Vê-se, portanto, que a inclusão do § 6º no art. 164 da LDO 2022 implicaria, de certa forma, uma prorrogação do prazo de vigência dos orçamentos para, então, vincular a nota de empenho – documento que indubitavelmente não pode ser afastado como condição prévia da realização do gasto público – a um credor desconhecido no momento original de sua emissão.

Em alinhamento com essa posição, entendemos que, inicialmente, o dispositivo vetado é contrário à legislação de regência, porque a Lei nº 4.320, de 19 de março de 1964, recepcionada pela Constituição Federal como lei geral nacional de gestão financeira da administração pública (art. 165, § 9º, inciso II), dispõe em seu art. 58 que:

“O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que **cria para o Estado obrigação de pagamento** pendente ou não de implemento de condição” (grifos nossos).

Ora, se o empenho foi realizado pelo órgão público em favor de alguma empresa ou entidade, houve a criação de obrigação legitimamente autorizada pelo orçamento anual, no exercício em que o crédito orçamentário do empenho foi aberto, e essa obrigação dirige-se a um único credor que cumpriu as exigências legais, tipicamente a de vencer a licitação e assumir os compromissos de fornecimento, para fazer jus a essa obrigação do Estado.

Se, por qualquer motivo, a obrigação não pode ou não deve ser cumprida e o exercício do empenho original já se findou, não existe autorização orçamentária para a assunção de nova obrigação em exercício posterior. Esgotou-se, portanto, a autorização orçamentária, que não é concedida em caráter plurianual, mas sim estrita-

mente dentro do exercício (princípio da anualidade, art. 165, inciso III, da Constituição, e art. 2º da Lei 4.320, de 1964).

Dessa forma, após o encerramento de um exercício, a administração não tem autorização para contrair novas obrigações com terceiros para a utilização das dotações orçamentárias desse mesmo exercício, sendo os restos a pagar tão somente o cumprimento, em exercícios posteriores, das obrigações legitimamente contraídas no exercício original. Assim, não apenas descumpre-se o comando da lei de finanças públicas, mas a própria competência constitucional do Poder Legislativo em autorizar despesas, dado que a assunção de compromissos na execução somente pode ser autorizada dentro do exercício - pelo que uma eventual mudança de credor representaria um comprometimento dos recursos públicos para o qual o Executivo não foi autorizado pelo Legislativo – e que, por ser executado em exercício posterior ao daquele ao que orçamento se refere, não poderia ser autorizado pelo Parlamento em qualquer hipótese.

Pelo exposto, entendemos que o dispositivo vetado contraria a Constituição e a legislação nacional de finanças públicas.

2.23. UTILIZAÇÃO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS PARA REALIZAÇÃO DE NOVA LICITAÇÃO

DISPOSITIVO VETADO - § 7º DO ART. 170 (VETO 01.24.044)

“§ 7º Não havendo mais classificados no procedimento licitatório ou se esses se recusarem a assumir a obra ou serviço ou fornecimento de que trata o § 6º, ou na hipótese de vencimento da Ata de Registro de Preços, a administração pública poderá utilizar o resto a pagar não processado para a realização de nova licitação, desde que mantido o objeto original.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“Pelo teor da proposição, estariam autorizadas hipóteses de utilização de restos a pagar não processados para a realização de nova licitação. Com isso, o dispositivo permitiria a realização de licitação com lastro em dotações previstas em leis orçamentárias anuais de exercícios anteriores, situação que, pela perspectiva normativa, ofende o princípio da anualidade orçamentária a que se refere o art. 2º da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Ademais, essa disposição está em desacordo ao art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo o qual é condição prévia para a licitação que a despesa correspondente seja objeto de dotação específica ou de crédito genérico na lei orçamentária do exercício. Portanto, o veto se dá para preservar o interesse público e propiciar a adequada tratativa jurídica da matéria.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

Dispositivo de mesmo teor foi incluído na lei de diretrizes orçamentárias para 2022 (Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021) por lei modificativa (Lei nº 14.513, de 27 de dezembro de 2022), sem que tenha sido objeto de veto presidencial. Não consta dispositivo similar na lei de diretrizes orçamentárias para 2023 (Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022).

No mérito, o dispositivo contraria o princípio constitucional da anualidade.

O texto vetado prevê que uma programação aberta num exercício seja utilizada em exercício seguinte para autorizar um novo processo licitatório a partir do seu registro contábil em restos a pagar não-processados. Dessa hipótese defluem duas possibilidades: (i) se houve um empenho nominal ao credor legalmente habilitado ao recebimento (o vencedor da licitação, por exemplo), a inscrição em restos a pagar foi regular e legal; (ii) de outra

sorte, se não houve credor habilitado (o caso do vencimento da Ata de Registro de Preços), a inscrição em restos a pagar foi ilegal e irregular, pois que o art. 58 da citada Lei 4.320, de 1964, estabelece que o empenho cria obrigação de pagamento ao Estado, a qual não pode existir nem material nem juridicamente sem um credor identificado.

Em qualquer dessas duas hipóteses, porém, pretende-se que a nova obrigação contraída – decorrente da abertura de nova licitação ou de qualquer outra forma de identificação de um novo credor – configure-se, temporalmente, no exercício seguinte, a pretexto da existência contábil de um “saldo” de restos a pagar. Entretanto, o saldo de restos a pagar representa tão somente o saldo de obrigações legalmente contraídas no exercício original, que, por alguma razão, não puderam ser quitadas no mesmo período. Não representa, a nenhum título, e por nenhum fundamento constitucional ou legal, uma autorização legislativa para contrair novas obrigações no exercício seguinte.

Isso porque vige no ordenamento nacional o princípio da anualidade, que é objeto não apenas de expressa enunciação no art. 2º, *caput*, da Lei nº 4.320, de 1964, recepcionada pela Constituição Federal como lei geral nacional de gestão financeira da administração pública (art. 165, § 9º, inciso II), mas também de previsão constitucional explícita, na medida em que o art. 165, *caput*, inciso II e § 5º, da Carta Magna refere-se aos “orçamentos anuais” e à “lei orçamentária anual”. Não há abertura à consideração de autorizações legislativas que se estendam para além do exercício ao que o orçamento respectivo se refere e que não encontrem guarida no próprio texto constitucional.

Ao contrário do que possa existir em outros ordenamentos soberanos, nossa Constituição não admite o exercício do poder de autorização da despesa em horizonte temporal superior ao exercício financeiro anual, exceto pela exaustiva autorização para reabertura de crédito especial ou extraordinário editado no último quadrimestre do exercício, nos termos do art. 167, § 2º, não sendo este o caso em análise.

Esta avaliação não representa criação interpretativa superveniente ou preenchimento de lacunas, mas simples aplicação de entendimento consolidado há décadas na doutrina e na prática orçamentárias acerca da exigibilidade jurídica e dos fundamentos sócio-políticos do princípio da anualidade, sobre o qual não se conhecem dúvidas ou enfrentamentos ideológicos:

Princípio da anualidade ou periodicidade: Estabelece que o orçamento deva ter vigência limitada no tempo, um ano. Está explícito no art. 34 da Lei no. 4.320/1964, no qual estabelece que exercício financeiro coincida com o ano civil. O período de um ano para a LOA também está previsto na Constituição Federal, em especial, onde se menciona o termo “anual” (art. 166, § 3º, art. 165, parágrafos 5º e 8º e o art. 167, inciso I). Em conformidade com esse princípio, a autorização legislativa do gasto deve ser renovada a cada exercício financeiro. (Carvalho, Deusvaldo. **Orçamento e contabilidade pública: teoria, prática e mais de 800 exercícios**: 5.ed. Rio de Janeiro : Elsevier, 2010. p. 87)

O orçamento público deve ser elaborado e autorizado para um período determinado, geralmente um ano. A origem mais remota desse princípio está na regra da anualidade do imposto, que vigorou na Inglaterra antes mesmo do surgimento do orçamento. A cada novo ano, o Parlamento votava os impostos, bem como o programa de aplicações desses recursos. Renovando periodicamente as autorizações para a cobrança dos tributos, o Parlamento mantinha eficaz vigilância sobre os gastos do Executivo; no caso de aplicações indevidas, no exercício seguinte poderia ser negada autorização para a cobrança daquele tributo cuja renda foi mal aplicada. [...]

Mesmo com a restrição de cumprir programações de maior prazo, a anualidade orçamentária é uma regra de aceitação praticamente unânime entre as nações modernas. [...] No Brasil, a anualidade do orçamento sempre foi consagrada, inclusive nos dispositivos constitucionais (Giacomoni, James. **Orçamento público**: 14. ed. São Paulo: Atlas, 2007)

José Afonso da Silva sustenta que o princípio da anualidade é importante no tocante a três aspectos: político, financeiro e econômico. No que diz respeito à relevância política, a periodicidade orçamentária permite que o Poder Legislativo exerça, em espaços de tempo regulares, influência na atividade financeira estatal, o que ocorre mediante a aprovação e fiscalização do orçamento. Sob o aspecto financeiro, proporciona que, durante um determinado lapso temporal seja registrado o produto da arrecadação, bem como a previsão de gastos para esse mesmo período, viabilizando um maior controle da execução orça-

mentária. No que se refere ao aspecto econômico, dá ao Estado a oportunidade de utilizar o orçamento para fazer frente às flutuações cíclicas da economia. (Carvalho, José Augusto Moreira. **O orçamento a partir de seus princípios**. In Conti, José Mauricio & Scaff, Fernando Facury (coords.) **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011. p. 88_

Adicionalmente, tem fundamento a menção feita pela justificativa do veto à Lei de Responsabilidade Fiscal: de fato, o art. 16, §§ 1º, inciso I, e 4º, inciso I, prevê que uma despesa é adequada à lei orçamentária anual quando a dotação para ela prevista não ultrapasse “os limites estabelecidos para o exercício”, e que essa adequação é condição prévia para empenho, licitação e fornecimento de bens e serviços. Os restos a pagar, por terem sido já empenhados, não se prestam a suportar essas etapas da despesa, em razão de não estarem contemplados nos limites para o exercício em que seriam pagos – ao contrário, são valores que ainda restam a pagar em função dos limites do exercício em que foram empenhados.

Portanto, entendemos que o dispositivo vetado contraria princípio constitucional e legal do orçamento público.

2.24. COMPENSAÇÃO DOS INVESTIMENTOS DE ENTES FEDERADOS EM OBRAS DE RESPONSABILIDADE DA UNIÃO NAS DÍVIDAS COM O TESOUREIRO NACIONAL

DISPOSITIVO VETADO - ART. 182 (VETO 01.24.045)

“Art. 182. Na hipótese de transferência de recursos do ente federado para execução de obras de responsabilidade da União, o montante equivalente deverá ser utilizado para abatimento da dívida com o Tesouro Nacional.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A proposição é contrária ao interesse público, visto que a União já vem adotando, desde 2014, medidas que oferecem alívio fiscal aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, dentre as quais se inclui, em 2023, a compensação de perdas ocorridas na arrecadação de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS e nas transferências constitucionais do Fundo de Participação dos Municípios e do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPM.

Além disso, existem mecanismos mais abrangentes que o ora proposto, que permitem a compensação de créditos entre entes subnacionais. Sendo assim, a sanção do dispositivo favoreceria reduzido grupo de beneficiários, em detrimento de outros, e ampliaria a desigualdade, visto que, de fato, não se trata de uma compensação, mas de aplicação de recursos federais em obras de caráter local, com risco de prejuízos à gestão da dívida mobiliária federal. Por conseguinte, o veto se dá para preservar o interesse público e propiciar a continuidade da adequada tratativa jurídica que já está a ser executada pela União.

Finalmente, a compensação entre eventuais créditos de Estados e dívidas oriundas de operações de créditos da União precisa ser feita por lei complementar, em face da vedação de renegociação de operações de crédito previstas pelo art. 35 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, o dispositivo viola o disposto no art. 163, I, da Constituição Federal.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

O Poder Executivo argumenta, em síntese, que têm sido adotadas diversas medidas de alívio fiscal aos Estados, além de existirem mecanismos mais abrangentes para compensação de créditos entre os entes. Contudo, citada linha de raciocínio não retira o mérito do dispositivo em comento, uma vez que a iniciativa do legislador vem se somar à já existente multiplicidade de mecanismos citados.

Ademais, o Executivo se contradiz ao afirmar, em seguimento, que não se trata de compensação, o que já foi reconhecido pelo argumento anterior. Com efeito, caso o ente federado efetue transferência de recursos para execução de obras de responsabilidade da União, não há que se falar em “aplicação de recursos federais em obras de caráter local”, dado que a eventual transferência de que cuida o artigo não altera a titularidade dos recursos repassados. Por fim, não se trata de favorecer determinados entes, mas reconhecer que situações diversas merecem tratamento diferenciado, o que inclui a possibilidade de compensação entre ativos e passivos decorrentes da relação interfederativa entre os envolvidos.

A propósito, cumpre destacar que a medida tem impacto fiscal positivo: a receita objeto de renúncia é de natureza financeira (amortização), e é primária a despesa assumida pelos entes federados com a manutenção de ativos da União. Portanto, a contrapartida a uma renúncia de receita financeira corresponde, em igual monta, à redução de despesas primárias federais, encampadas pelos demais entes. Nem ao menos a trajetória da dívida fiscal líquida é afetada de forma determinante, pois apenas os juros ativos, parcela diminuta das prestações, é que deixará de favorecer o resultado nominal, no cálculo das necessidades de financiamento do setor público.

Soma-se a isso o fato de que os investimentos realizados pelos entes subnacionais em equipamentos federais aumentam o estoque de capital da União. Assim, há lógica em que esse aumento seja compensado por redução dos ativos financeiros da União junto a esses mesmos entes, o que torna a proposta justa tanto do ponto de vista dos fluxos financeiros quanto das contas patrimoniais.

Nada obstante, argui-se se a LDO é o meio de promover a inovação. Não se trata de norma específica, além de ter eficácia adstrita no tempo. Não haveria segurança jurídica em permitir a compensação no exercício financeiro de referência (2024), mas não nos anos vindouros, disciplinados por outras LDOs, que poderão não prevê-lo.

Portanto, o meio legislativo mais adequado parece ser a alteração nas leis específicas que estabelecem o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal – PAF: Leis nº 8.727, de 1993, e nº 9.496, de 1997, e Medida Provisória nº 2.185-35, de 2001. Suplementarmente, prever autorização específica na LRF, que veda novação ao art. 35, já que a prestação não seria paga da forma originalmente avençada.

2.25. PROGRAMA MORADIA DIGNA

DISPOSITIVOS VETADOS: ART. 184 (VETOS 01.24.046 E 01.24.047)

“Art. 184. A execução das dotações consignadas ao Programa Moradia Digna deverá contemplar, no mínimo, 30% (trinta por cento) dos recursos para municípios de até cinquenta mil habitantes.

Parágrafo único. No caso de os municípios com até 50 mil habitantes não se habilitarem para o Programa Moradia Digna em até seis meses da abertura do prazo para submissão das propostas, o saldo orçamentário remanescente será disponibilizado para os demais municípios.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“O dispositivo estabeleceria regras de funcionamento para programas de governo classificados orçamentariamente como ‘Moradia Digna’, entre os quais o programa ‘Minha Casa, Minha Vida’. Com isso, a medida contraria o interesse público, pois extrapola o objeto do presente diploma legal, que reside nas diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária Anual.

Neste sentido, não há pertinência temática da proposição, visto que não é escopo deste Projeto de Lei estabelecer regras de funcionamento para programas de governo. Assim, o veto é neces-

sário para preservar o interesse público e evitar que se extrapole o objeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

O dispositivo vetado pretendia estabelecer diretriz para a execução do orçamento do Programa Moradia Digna, por meio da observância de percentual mínimo de recursos direcionados para cidades com até 50 mil habitantes. Portanto, por cumprir a função de orientar a execução do orçamento, entende-se que não houve extrapolação de competência da LDO.

Também visando orientar a execução do orçamento, o Congresso incluiu o art. 183 na LDO 2024, prevendo que os recursos federais destinados ao desenvolvimento do turismo deveriam, preferencialmente, beneficiar os municípios e regiões turísticas identificados no Mapa do Turismo Brasileiro. Nesse caso, contudo, não houve veto pelo Poder Executivo, o que reforça a possibilidade de se utilizar a LDO para direcionar a aplicação dos recursos federais.

Ante o exposto, o argumento utilizado para o veto é questionável, na medida em que não houve extrapolação do papel da LDO.

2.26. RESSALVA AO CONTINGENCIAMENTO

DISPOSITIVOS VETADOS: TODOS OS INCISOS DA SEÇÃO III DO ANEXO III (VETOS 01.24.053 A 01.24.070)

“Seção III - Das demais despesas ressalvadas”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“Veto por contrariedade ao interesse público, pois foram incluídos 17 itens no Anexo III, Seção III, os quais seriam ressalvados de eventual contingenciamento. Essa Seção, ao ressaltar um grande conjunto de itens, tornaria o orçamento ainda mais rígido e poderia dificultar a gestão orçamentária e financeira da União. Além disso, poderia trazer dificuldades para as metas fiscais traçadas por este Projeto de Lei e também para as regras definidas pela Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto 2023.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

O Anexo III da LDO contém as ações ressalvadas do contingenciamento, mecanismo proposto pela LRF para adequar a efetiva arrecadação à despesa realizada com vistas ao atingimento do resultado fiscal.

O Anexo III da LDO 2024, em outras palavras, lista as despesas que não estarão sujeitas à limitação de empenho e movimentação financeira. A Seção I contém “Despesas primárias que constituem obrigações constitucionais ou legais da União”; a Seção II, “Despesas financeiras que constituem obrigações constitucionais ou legais da União”; e a Seção III, continha as “Demais Despesas Ressalvadas”.

Foram incluídos 17 itens na Seção III, os quais foram todos vetados pelo Poder Executivo.

Nesse item, em síntese, cabe ao Poder Legislativo verificar se a derrubada de algum dos itens vetados é de interesse público, sem perder de vista que a justificativa do Poder Executivo é coerente, uma vez que qualquer gasto abarcado pelas regras definidas pela Lei Complementar nº 200, de 2023, se ressalvado do contingenciamento, diminui a margem existente para o Poder Executivo atuar no cumprimento da referida regra fiscal, além de induzir cortes maiores nas despesas restantes passíveis de contingenciamento, incluindo as programações criadas ou dotações aditadas por emendas parlamentares.

2.27. DEMAIS DISPOSITIVOS VETADOS

Além dos dispositivos analisados, outros sofreram oposição pelo Presidente da República, consoante relação a seguir:

Tabela 2 - Demais dispositivos vetados

DISPOSITIVO	TEXTO VETADO
01.24.013 e 01.24.014 - incisos XXVII e XXVIII do "caput" do art. 12	"XXVII - despesas com apoio à educação de pessoas com Altas Habilidades; XXVIII - despesas para a implantação e equipagem de salas para atendimento de mulheres e meninas vítimas de violência doméstica ou sexual em delegacias;"
01.24.020 - parágrafo único do art. 49	"Parágrafo único. Ações, atividades e estratégias voltadas ao bem-estar animal, à atenção veterinária e ao controle populacional ético, inclusive para a castração, serão desenvolvidos pelo Ministério do Meio Ambiente."
01.24.038 e 01.24.039 - art. 103	"Art. 103. Nos termos da Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012, o apoio técnico ou financeiro prestado em caráter suplementar e voluntário pela União às redes públicas de educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios será feito mediante a pactuação de Plano de Ações Articuladas - PAR. Parágrafo único. O atendimento por meio do PAR deverá observar, dentre outros critérios, o índice de desenvolvimento da educação básica - IDEB."
01.24.040 - art. 104	"Art. 104. A complementação da União ao fundo previsto no art. 212-A da Constituição Federal prestigiará a aplicação em despesas voltadas à manutenção de programas de transporte, alimentação e fornecimento de uniforme e kit escolares, nos termos da lei."
01.24.048 a 01.24.052 - art. 185	"Art. 185. É vedado à União realizar despesas que, direta ou indiretamente, promovam, incentivem ou financiem: I - invasão ou ocupação de propriedades rurais privadas; II - ações tendentes a influenciar crianças e adolescentes, da creche ao ensino médio, a terem opções sexuais diferentes do sexo biológico; III - ações tendentes a desconstruir, diminuir ou extinguir o conceito de família tradicional, formado por pai, mãe e filhos; IV - cirurgias em crianças e adolescentes para mudança de sexo; e V - realização de abortos, exceto nos casos autorizados em lei."

Nada obstante, as consultorias não têm, sobre os itens referidos, argumentos a agregar ao debate que já não tenham sido apresentados nas razões de veto.

3. CONCLUSÃO

Essas são as informações consideradas relevantes sobre os vetos à LDO 2024. Nestes termos, seguimos à disposição para prestar os esclarecimentos porventura oportunos.

De acordo:

Flavio Diogo Luz⁷

Consultor-Geral de Orçamentos,
Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Bruno Alves Rocha⁸

Diretor da Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira – CONOF/CD

⁷ Consultores designados: André Burello, Carlos Murilo de Carvalho, Daniel Couri, Daniel Leitão, Felipe Avezani, Fernando Moutinho, Fernando Veiga, Luciano Gomes, Marcel Pereira, Maurício Macêdo, Murilo Hinojosa, Orlando Neto, Otávio Gondim, Renan Milfont e Vincenzo Papariello.

⁸ Consultores designados: Antônio Carlos Costa D'Ávila Carvalho Júnior, Dayson Pereira Bezerra de Almeida, Eugênio Greggianin, Mário Luís Gurgel de Souza, Rafael Alves de Araujo, Tiago Mota Avelar Almeida e Wellington Pinheiro de Araujo.

