

## NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 1/2025

# CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS VETOS AO PLDO 2025 - VETO Nº 47/2024 MENSAGEM Nº 1.706, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2024



Endereço na internet: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/16989>

E-mail: [conorf@senado.leg.br](mailto:conorf@senado.leg.br) e [conof@camara.leg.br](mailto: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 Davi Alcolumbre**

Presidente

**Deputado Altineu Côrtes**

1º Vice-Presidente

**Senador Humberto Costa**

2º Vice-Presidente

**Deputado Carlos Veras**

1º Secretário

**Senador Confúcio Moura**

2º Secretário

**Deputada Delegada Katarina**

3ª Secretária

**Senador Laércio Oliveira**

4º Secretário

## MESA DO SENADO FEDERAL

**Senador Davi Alcolumbre**

Presidente

**Senador Eduardo Gomes**

1º Vice-Presidente

**Senador Humberto Costa**

2º Vice-Presidente

**Senadora Daniella Ribeiro**

1ª Secretária

**Senador Confúcio Moura**

2º Secretário

**Senador Ana Paula Lobato**

3ª Secretária

**Senador Laércio Oliveira**

4º Secretário

## MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

**Deputado Hugo Motta**

Presidente

**Deputado Altineu Côrtes**

1º Vice-Presidente

**Deputado Elmar Nascimento**

2º Vice-Presidente

**Deputado Carlos Veras**

1º Secretário

**Deputada Lula da Fonte**

2º Secretário

**Deputada Delegada Katarina**

3ª Secretária

**Deputado Sergio Souza**

4º Secretário

## NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 1/2025 | FEVEREIRO/2025

### 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

#### COORDENAÇÃO TÉCNICA

Otávio Gondim (Senado Federal),

Antônio d'Ávila (Câmara dos Deputados)

**Formatação:** Priscilla Paz | Conorf – Senado Federal

#### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF (CD)

Diretor: Graciano Rocha Mendes

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

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

---

**NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 1/2025**

---

**CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS VETOS  
AO PLDO 2025 - VETO Nº 47/2024  
MENSAGEM Nº 1.706, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2024**

---

**Fevereiro de 2025**

Consultoria de Orçamento e  
Fiscalização Financeira - CD

Consultoria de Orçamentos,  
Fiscalização e Controle - SF



# SUMÁRIO

---

## 1. INTRODUÇÃO | 3

## 2. ANÁLISE DOS VETOS | 4

- 47.24.001 - CATEGORIA DE PROGRAMAÇÃO ESPECÍFICA | 4
- 47.24.002 - UNIDADE DE NOTA DE EMPENHO POR ORDEM BANCÁRIA | 5
- 47.24.003 e 47.24.004 - DESTINAÇÃO DE RECURSOS PARA DESPESAS FORA DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO | 5
- 47.24.005 - RELATÓRIO DE MONITORAMENTO DAS MEDIDAS DE AJUSTE FISCAL | 7
- 47.24.006 - GANHO REAL DESDE 2016 PARA O FUNDO PARTIDÁRIO | 8
- 47.24.007 - PRAZO PARA COMPENSAÇÃO DE LIMITES INDIVIDUALIZADOS DE DESPESAS PRIMÁRIAS | 9
- 47.24.008 - LIMITE PARA O REPASSE DE RECURSOS DE EMENDAS PARA A SAÚDE | 11
- 47.24.009 - BEM-ESTAR ANIMAL E CASTRAÇÃO SOB RESPONSABILIDADE DO MMA | 12
- 47.24.010 - TRANSPARÊNCIA SOBRE CRÉDITOS SUPLEMENTARES ABERTOS POR ATO PRÓPRIO | 13
- 47.24.011 - PREVISÃO DE BLOQUEIO DE EMENDAS NÃO IMPOSITIVAS | 14
- 47.24.012 - VEDAÇÃO AO BLOQUEIO DE RAP NÃO PROCESSADOS DO MEC | 16
- 47.24.013 a 47.24.016 - OBSERVÂNCIA DE ÂNCORAS FISCAIS NO CONTINGENCIAMENTO | 18
- 47.24.017 - VEDAÇÃO AO BLOQUEIO DE RAP NÃO PROCESSADOS INSCRITOS ENTRE 2019 E 2022 | 19
- 47.24.018 a 47.24.024 - EXECUÇÃO EQUITATIVA DE EMENDAS IMPOSITIVAS | 21
- 47.24.025 - INDICAÇÃO DE BENEFICIÁRIOS E ORDEM DE PRIORIDADES NA EXECUÇÃO DE EMENDAS | 22
- 47.24.026 - PRAZO PARA REGISTRO DE IMPEDIMENTOS À EXECUÇÃO DE EMENDAS DE COMISSÃO | 24
- 47.24.027 - REPASSE PARA OBRAS EM ENTIDADES PRIVADAS DE SAÚDE | 25
- 47.24.028 a 47.24.031 - EXPERIÊNCIA DA ENTIDADE PRIVADA BENEFICIÁRIA DE TRANSFERÊNCIA | 26
- 47.24.032 - COMPENSAÇÃO DO PAF COM INVESTIMENTOS EM ATIVOS DA UNIÃO | 28
- 47.24.033 - CLÁUSULA SUSPENSIVA DE CONVÊNIO OU INSTRUMENTO CONGÊNERE | 29
- 47.24.034 - DISPENSA DE CAUC PARA MUNICÍPIOS COM ATÉ 65 MIL HABITANTES | 30
- 47.24.035 - PREFERÊNCIA PARA TRANSFERÊNCIAS A CONSÓRCIOS PÚBLICOS | 31
- 47.24.036 a 47.24.039 - CLASSIFICAÇÃO DO REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA MOBILIÁRIA POR GND | 32
- 47.24.040 - CONDIÇÕES PARA CONCESSÃO DE EMPRÉSTIMOS PARA EXPORTAÇÃO PELO BNDES | 34
- 47.24.041 - FINANCIAMENTOS DO FNAC PARA RASTREAMENTO DE BAGAGENS E ANIMAIS | 35
- 47.24.042 - ADEQUAÇÃO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO SOBRE DECRETOS LEGISLATIVOS | 36
- 47.24.043 - DIVULGAÇÃO DAS ATAS DAS REUNIÕES DA JEO | 37
- 47.24.044 - RELATÓRIO SOBRE MEDIDAS DE ECONOMIA COM GASTOS PREVIDENCIÁRIOS | 39
- 47.24.045 - LIQUIDAÇÃO DE RAP NÃO PROCESSADOS EM FAVOR DE TERCEIROS | 40
- 47.24.046 - LICITAÇÃO COM DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE EXERCÍCIO FINANCEIRO ENCERRADO | 43
- 47.24.047 - PRAZO PARA LIQUIDAÇÃO DE RAP NÃO PROCESSADOS INSCRITOS A PARTIR DE 2019 | 46
- 47.24.048 a 47.24.052 - ROL DE DESPESAS OBRIGATÓRIAS | 48
- 47.24.053 a 47.24.069 - RESSALVAS AO CONTINGENCIAMENTO | 49
- 47.24.070 a 47.24.164 - PRIORIDADES E METAS | 51

## 3. CONCLUSÃO | 53

## 1. INTRODUÇÃO

---

O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025 - PLDO 2025, sancionado pelo Poder Executivo, foi convertido na Lei nº 15.080, de 30 de dezembro de 2024 - LDO 2025. Foi oposto veto a 164 dispositivos aprovados pelo Congresso Nacional, consoante Mensagem nº 1.706, de 30 de dezembro de 2024, em face de 310 itens vetados no PLDO 2024.

A presente Nota Técnica tem o objetivo de analisar as razões apontadas no veto do Presidente da República, para fins de amparar o debate e as deliberações sobre o Veto nº 47/2024. 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 4 de maio de 2000).

Neste trabalho, será analisado um conjunto de dispositivos do PLDO 2025 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.

### 47.24.001 - CATEGORIA DE PROGRAMAÇÃO ESPECÍFICA

#### DISPOSITIVO VETADO:

Art. 12. O Projeto de Lei Orçamentária de 2025, a respectiva Lei e os créditos adicionais discriminarão, em categorias de programação específicas, as dotações destinadas a:

[...]

**XXVIII - despesas para a aquisição e implantação de purificadores de água em escolas públicas;**

#### RAZÕES DO VETO:

“A despeito da boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público ao exigir a discriminação em categoria de programação sobremaneira específica, com tendência de pulverização de ações no orçamento, o que aumenta rigidez orçamentária e dificulta a gestão de recursos.”

#### CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

O dispositivo, incluído no PLDO por meio de emenda parlamentar, almeja que as despesas destinadas a aquisição e implantação de purificadores de água em escolas pública sejam classificadas no orçamento de forma separada das demais, por meio de criação de categoria de programação específica. O detalhamento de despesas por meio de classificação específica tem por objetivo permitir que a elaboração do orçamento e o acompanhamento físico e financeiro da execução sejam individualizados em relação a uma área da atuação governamental para a qual se deseje dar maior visibilidade.

Convém destacar que as propostas para acompanhamento de gastos com políticas específicas vêm sendo inseridas na LDO de forma recorrente. Entretanto, sói ocorrer de essas inovações serem vetadas pelo Presidente da República. Para 2025, o veto ao dispositivo foi justificado pelo Poder Executivo com base na contrariedade ao interesse público, dado que aumentaria a rigidez orçamentária e dificultaria a gestão de recursos.

Para apreciar as razões do veto, convém aclarar que, conforme o MTO 2025, a categoria de programação compreende o detalhamento da despesa por função, subfunção, unidade orçamentária, programa, ação e subtítulo. Com fulcro nessa definição, tende-se a concordar com a justificativa apresentada para o caso em tela, visto que pode haver engessamento da execução orçamentária do órgão, no caso de eventual deficiência ou de excesso de dotação orçamentária em programação tão específica.

Nesses termos, recomenda-se a adoção de outros meios pelos quais a aludida política pública possa ser acompanhada amiúde, mormente por meio de marcador gerencial (como um plano orçamentário específico),

quando se refira a compra e instalação do objeto determinado. Adicionalmente, poder-se-á propor acompanhamento por meio dos instrumentos periódicos de monitoramento da eficácia e avaliação de impacto sobre os beneficiários, nos termos do art. 13 *et seq.* da Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024 - PPA 2024-2027.

## 47.24.002 - UNICIDADE DE NOTA DE EMPENHO POR ORDEM BANCÁRIA

### DISPOSITIVO VETADO:

Art. 16. [...]

**§ 4º 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 DO VETO:

“A proposição legislativa contraria o interesse público, pois a cada nota de empenho expedida ocorreria também a expedição no SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal) dos documentos relativos à respectiva liquidação e ao pagamento, o que multiplicaria assim a quantidade de documentos processados e armazenados no Sistema. Além da inviabilidade técnica de alteração em prazo curto, a mudança geraria ainda necessidade de maior aporte de recursos públicos para a adaptação, a manutenção e a operação do referido Sistema, com a possibilidade de inviabilização da gestão de pagamentos do SIAFI.”

### CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

A proposta visa estabelecer que cada ordem bancária se refira a uma única nota de empenho. Nas razões de veto apresentadas, o Poder Executivo alega haver inviabilidade técnica de alteração em prazo curto, a qual de todo modo exigiria maior aporte de recursos para efetuar-la, e a possibilidade prejudicar a gestão de pagamentos do SIAFI.

A sistemática atual permite que, por meio de uma ordem bancária, sejam pagos distintos credores sob o encargo de diferentes notas de empenho, emitidas à conta do orçamento em execução ou de exercício anterior (restos a pagar), no âmbito de diversas programações. No entanto, não há nessa ordem bancária a associação de cada pagamento com a correspondente nota de empenho.

Essa ordenação dificulta o acompanhamento da execução orçamentária por meio de sistema informatizado de modo mais eficiente, pois não permite fazer associação direta das despesas pagas no exercício financeiro com as respectivas ordens bancárias e favorecidos dos pagamentos. Também não possibilita a identificação imediata, a partir da consulta à ordem bancária e à sua lista, das programações à conta das quais se efetuam os dispêndios, bem como dos correspondentes beneficiários.

Diante do exposto, não se reconhece contrariedade ao interesse público que justifique o veto, pois a prática corrente reduz a transparência da gestão pública.

## 47.24.003 E 47.24.004 - DESTINAÇÃO DE RECURSOS PARA DESPESAS FORA DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO

### DISPOSITIVOS VETADOS:

Art. 18. Não poderão ser destinados recursos para atender a despesas com:

[...]

V - ações que não sejam de competência da União, nos termos do disposto na Constituição;

[...]

*§ 1º Desde que o gasto seja discriminado em categoria de programação específica e comprovada a necessidade de execução da despesa, excluem-se das vedações previstas:*

[...]

IV - no inciso V do *caput*, as despesas que não sejam de competência da União relativas:

[...]

**f) à construção e à manutenção de rodovias estaduais e municipais destinadas à integração de modais de transporte ou ao escoamento produtivo; e**

**g) à malha hidroviária brasileira, composta por rios e lagos navegáveis que são utilizados para o transporte de carga e pessoas.**

#### RAZÕES DO VETO:

“Não obstante a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público ao estabelecer a destinação de recursos para finalidade alheia às competências da União, para rodovias estaduais e municipais e malha hidroviária. Nesse sentido, o dispositivo ampliaria as exceções à competência da União. Por outro lado, são previstas despesas que concorreriam com a manutenção, a conservação, a recuperação e a adequação de rodovias federais, com potencial de diluir os esforços de priorização do Governo Federal, em meio a um contexto fiscal restritivo.”

#### CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

Os dispositivos vetados tem como objetivo permitir a destinação de recursos da LOA para atender despesas que não são de competência da União, desde que os gastos sejam discriminados em categorias de programação específicas e haja comprovada a necessidade de execução da despesa. O primeiro dispositivo refere-se à construção e manutenção de vias e obras rodoviárias estaduais e municipais destinadas à integração de modais de transporte ou ao escoamento produtivo. O segundo visa a permitir intervenções na malha hidroviária brasileira.

Em linhas gerais, o Poder Executivo alega que as proposições: (i) contrariam o interesse público ao estabelecer a possibilidade de alocação de recursos da União em ações fora da sua esfera de competência; (ii) promoveriam concorrência em recursos entre as despesas decorrentes da autorização veiculada e as destinadas à gestão da malha rodoviária federal; e, por isso, (iii) têm potencial de diluir esforços de priorização do governo federal em contexto fiscal restritivo.

Entretanto, verifica-se que dispositivos análogos constam desde a LDO 2008 (Lei nº 11.514, de 2007), a qual, em decorrência 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 de competência da União, relativas à construção de vias e obras rodoviárias destinadas à integração de modais de transporte.

Em 2009, o dispositivo constou do Projeto de Lei nº 01/2008-CN, que resultou na Lei nº 11.768, de 2008 (LDO 2009). Nos anos seguintes, dispositivos análogos estiveram presentes em cada LDO 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. Por aperfeiçoamento durante a tramitação legislativa, replicou-se a previsão no PLDO 2025, acrescida de proposição para similar tratamento para a malha hidroviária que não esteja sob os auspícios da União.

Evidentemente, 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. A propósito, um dos sete eixos estratégicos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, instituída pelo Decreto nº 11.962, de 22 de março de 2024, consiste precisamente no planejamento e na implantação de ações de “infraestruturas econômica e urbana” (art. 7º, inciso IV).

## 47.24.005 - RELATÓRIO DE MONITORAMENTO DAS MEDIDAS DE AJUSTE FISCAL

### DISPOSITIVO VETADO:

Art. 26. As medidas de ajuste fiscal de que tratam o art. 6º e o *caput* do art. 8º da Lei Complementar nº 200, de 2023, somente incidirão após a apuração da ocorrência das hipóteses previstas nos referidos dispositivos, e não se aplicam à elaboração do Projeto de Lei Orçamentária de 2025 ou à respectiva Lei, nem aos atos derivados de lei publicada anteriormente à referida apuração ou de decisão judicial com força executória.

**Parágrafo único. A execução das medidas previstas no caput será monitorada por meio de relatórios trimestrais disponibilizados ao Congresso Nacional e à sociedade, contendo informações detalhadas sobre a aplicação dos recursos.**

### RAZÕES DO VETO:

“Não obstante a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, pois a criação de novo relatório de acompanhamento das medidas de ajuste fiscal previstas nos art. 6º e art. 8º da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, poderia onerar a administração pública federal, e seu conteúdo corresponderia apenas à declaração de que os atos correspondentes não foram praticados. Destaca-se também a existência de inúmeros relatórios de transparência orçamentária e fiscal com periodicidade distinta da proposta no dispositivo ora vetado, o que resultaria sobreposição e descasamento dos relatórios, os quais já demandam elevado esforço operacional das equipes envolvidas, com prejuízo à tempestividade e à qualidade da informação.”

### CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

O dispositivo vetado foi incluído por emenda durante a tramitação do PLDO no Congresso Nacional, com o fito de assegurar maior controle e transparência na aplicação das medidas de exceção previstas no artigo 167-A da Constituição Federal, conforme se extrai da justificativa da emenda que originou a inovação legislativa.

O art. 167-A da Constituição faculta aos entes subnacionais a adoção de providências para conter o aumento de gastos de natureza obrigatória quando as despesas correntes suplantam 95% das receitas correntes. Os arts. 6º e 8º da Lei Complementar 200, de 2023, citada no *caput* do art. 26, cujo parágrafo único foi objeto de veto, estende as mesmas medidas de ajuste fiscal para a União (não de forma facultativa), caso o resultado primário de 2024 fosse menor do que o limite inferior do intervalo de tolerância da meta fiscal, ou se a despesa primária obrigatória de 2024 excedesse 95% da despesa primária total.

Nas razões do veto, o Poder Executivo considerou que a exigência de um relatório trimestral sobre as medidas de ajuste fiscal implicaria em custos administrativos adicionais e redundância, considerando a existência de outros instrumentos de transparência orçamentária e fiscal. De qualquer forma, a meta de resultado primário foi cumprida em 2024, com déficit de R\$ 11 bilhões (-0,1% PIB), ante o limite inferior do intervalo de tolerância, que era de R\$ 28,8 bilhões de déficit. E, conforme ilustraram as consultorias de orçamentos das duas Casas<sup>1</sup>, as despesas obrigatórias, embora crescentes, estão projetadas em 90,2% da despesa primária total para 2025.

<sup>1</sup> Tópico 6 do informativo conjunto relativo ao PLDO 2025. Disponível em: <[https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/informativo-conjunto\\_pldo-2025.pdf/view](https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/informativo-conjunto_pldo-2025.pdf/view)>.

Diante dos argumentos expostos, tende-se a concordar com a justificativa apresentada, visto que a implementação de um novo relatório trimestral, exclusivamente para detalhar as medidas fiscais previstas, exigiria esforço operacional adicional, sem proporcionar um valor informativo substancial além do já contemplado nos instrumentos de transparência existentes. Ademais disso, e ainda mais definitivo, sublinhe-se que as medidas de ajuste fiscal sequer serão exigidas em 2025, porquanto não tenham ocorrido os gatilhos previstos na LC nº 200, de 2023. Logo, mesmo que o veto seja derrubado, o dispositivo resultante padecerá de eficácia.

## 47.24.006 - GANHO REAL DESDE 2016 PARA O FUNDO PARTIDÁRIO

### DISPOSITIVO VETADO:

Art. 28 [...]

**§ 4º As dotações do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos - Fundo Partidário constantes do Projeto de Lei Orçamentária de 2025 e aprovadas na respectiva Lei corresponderão ao valor da Lei Orçamentária de 2016, corrigido na forma prevista no art. 4º da Lei Complementar nº 200, de 2023.**

### RAZÕES DO VETO:

“A proposição legislativa contraria o interesse público pois majora o montante do Fundo Partidário e comprime o valor das demais despesas da Justiça Eleitoral, tendo em vista que tais despesas estão sujeitas ao limite estabelecido pelo art. 3º da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023. A proposição legislativa não é condizente com o regime fiscal sustentável, que tem em sua gênese a adoção de parâmetros para o controle do crescimento anual da despesa, com base no comportamento da inflação e do crescimento real da receita do período imediatamente antecedente. A aprovação da proposição, que vincula o montante de despesas do Fundo Partidário ao crescimento real da receita de exercícios anteriores, resultaria no crescimento das despesas correspondentes em patamar superior ao crescimento dos limites de despesas primárias, previstos na Lei Complementar nº 200, de 2023, o que contraria o disposto no art. 138 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

### CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

A proposta vetada visa a garantir ganho real para o Fundo Especial de Assistência Financeira dos Partidos Políticos (Fundo Partidário), a partir das dotações consignadas em 2016. Instituído em 1965, o Fundo é atualmente regido pela Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, com alterações posteriores, e é formado pela receita de multas eleitorais, recursos destinados em lei, doações e dotações orçamentárias outras cujo montante corresponda, no mínimo, a R\$ 0,35 por eleitor inscrito até o ano anterior, em valor constante de agosto de 1995 (art. 38 da Lei nº 9.096, de 1995).

Destaque-se, pois, que o valor do Fundo Partidário poderia superar o piso estabelecido na lei. Entretanto, com o advento da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, passou a vigorar no País limites individualizados aplicáveis às despesas primárias do Poder Executivo, dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União.

De sorte a conter o crescimento do fundo ao ritmo de variação do conjunto das dotações da Justiça Eleitoral, que o abriga, a Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019 (LDO 2020), estatuiu no art. 26, § 4º, que as dotações do Fundo Partidário na LOA 2020 corresponderiam ao valor pago em 2016, corrigido na forma do ora revogado art. 107, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). O dispositivo visava a atualizar os limites individualizados, fazendo incidir, para 2017, 7,2% sobre os valores pagos em 2016, e variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) a partir de então.

Note-se que tal limitação para o Fundo Partidário não foi operada nas diretrizes orçamentárias dos exercícios imediatamente anteriores e, portanto, a remissão a 2016 fez-se oportuna para enquadrá-lo na mesma métrica das demais despesas sobre as quais recaem os limites individualizados de despesas primárias. Dispositivo semelhante foi reiterado para os exercícios financeiros subsequentes, até o Projeto de Lei nº 4, de 2023-CN (PLDO 2024).

Durante a tramitação do PLDO 2024, entrou em vigor a Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023 (Novo Arcabouço Fiscal). A partir de então, os limites individualizados de despesas primárias passaram a corresponder, com exceções, aos valores autorizados (não mais aos pagos) no exercício financeiro anterior, corrigidos pelo IPCA, acrescidos de ganho real entre 0,6% e 2,5%, a depender do comportamento das receitas primárias e do cumprimento da meta de resultado primário no exercício precedente.

Com isso, a Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, foi regulamentada e, nessa esteira, foi revogado o citado art. 107 do ADCT. Por corolário, todas as referências a ele foram alteradas para contemplar a nova forma de rever os limites individualizados, com referência expressa ao art. 4º do Novo Arcabouço Fiscal. Na ocasião, entretanto, faltou alterar a alusão ao exercício financeiro de 2016, cuja pertinência guardava relação com o método anterior de atualização dos valores, para limitar a participação proporcional do Fundo Partidário nas despesas da Justiça Eleitoral – a referência devia se fazer ao exercício de 2023.

A imperfeição não foi notada nem ao menos quando o autógrafo foi submetido à sanção presidencial e, pior, redação cônsona constou do Projeto de Lei nº 3, de 2024-CN (PLDO 2025). Para alinhar as expectativas dos partidos com as escolhas do legislador ordinário desde a LDO 2020, o Poder Executivo tomou duas providências: encaminhamento do PLN 39, de 2024, para alterar a LDO 2024, e da Mensagem nº 983, de 2 de setembro de 2024, para alterar o PLDO 2025.

Então, a solução dada pelo Parlamento diferiu para cada um dos exercícios: aprovou o PLN 39, de 2024 (resultando na Lei nº 15.067, de 23 de dezembro de 2024, que alterou a LDO 2024), em linha com o que vigorava desde 2020, mas rechaçou a redação proposta na Mensagem nº 983, de 2024. Nesse caso, a correção real adotada no art. 4º da LC nº 200, de 2023, passaria a ser empregada sobre os valores autorizados na LOA 2016, gerando uma majoração de despesa obrigatória de cerca de R\$ 164,8 milhões, sem observância da análise de impacto exigida no art. 113 do ADCT.

Demais disso, a ampliação desproporcional da despesa com o Fundo Partidário contraria a vedação imposta no art. 138 do ADCT e exigirá a compressão de outros gastos que rivalizam com o limite individualizado da Justiça Eleitoral, sem que se possa antever o eventual comprometimento do andamento dos projetos em curso e do reto exercício das competências das cortes.

## **47.24.007 - PRAZO PARA COMPENSAÇÃO DE LIMITES INDIVIDUALIZADOS DE DESPESAS PRIMÁRIAS**

### **DISPOSITIVO VETADO:**

Art. 29. No âmbito dos Poderes Judiciário e Legislativo e do Ministério Público da União, os órgãos poderão realizar compensação entre os limites individualizados aplicáveis ao exercício financeiro de 2025, respeitado o disposto no § 8º do art. 3º da Lei Complementar nº 200, de 2023, por meio da publicação de ato conjunto dos dirigentes dos órgãos envolvidos.

**Parágrafo único. O ato conjunto de que trata o caput deverá ser publicado e encaminhado ao Congresso Nacional até o início da votação do relatório preliminar do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2025 - PLOA 2025 na Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição.**

## RAZÕES DO VETO:

“A proposição legislativa autoriza a compensação de limites entre órgãos do Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público da União. Contudo, contraria o interesse público ao restringir a realização da compensação entre os limites individualizados no âmbito dos aludidos Poderes e do MPU apenas à fase de elaboração do PLOA-2025. A possibilidade de compensação a qualquer tempo entre os limites individualizados é relevante, pois, durante a execução das despesas, podem ser verificadas situações que justifiquem o aumento das dotações de determinado órgão, que poderão ser compensadas por outro limite, em consonância com o disposto no § 8º do art. 3º da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023.”

## CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

O dispositivo estabeleceu como data limite para a edição de ato de compensação de limites de despesas primárias, entre os órgãos dos Poderes Judiciário e Legislativo e do Ministério Público da União, o mesmo prazo reservado pela Resolução nº 1, de 2006-CN, para o envio de mensagem modificativa do PLOA pelo Presidente da República: até o início da votação do relatório preliminar (art. 28, *caput*, da R1/2006-CN). Note-se, primeiramente, que a determinação de prazo para a publicação do ato conjunto a que se refere o art. 29 foi proposta pelo próprio Poder Executivo, quando do envio do PLDO 2025 ao Congresso Nacional.

Originalmente, o parágrafo único do art. 29 tinha a seguinte redação:

Parágrafo único. Na elaboração da proposta orçamentária para 2025, o ato conjunto de que trata o *caput* deverá ser publicado até a data estabelecida no *caput* do art. 27.

Logo, nos termos do dispositivo aperfeiçoado, o ato conjunto deveria ter sido exarado até 13 de agosto de 2024. A ampliação do termo *ad quem* pelo Congresso Nacional, por sua vez, atendeu a apelo do Supremo Tribunal Federal, consoante Ofício nº 2727036/GPR, de 28 de outubro de 2024, firmado pelo Ministro Luís Roberto Barroso, que o sustentou pela defesa da isonomia e da autonomia orçamentária.

Cabe, a fim de fornecer adequada contextualização, apontar que a autorização para a referida compensação pela LDO encontra amparo no § 8º do art. 3º da Lei Complementar nº 200, de 2023, nos seguintes termos:

Art. 3º. [...]

§ 8º Respeitado o somatório em cada um dos incisos de II a IV do *caput* deste artigo, a lei de diretrizes orçamentárias poderá dispor sobre a compensação entre os limites individualizados dos órgãos referidos em cada inciso.

Previsão similar constou do outrora vigente Novo Regime Fiscal, estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016. A alusão ao regime fiscal pretérito é oportuna para que se compreenda que, assim como a autorização para compensação de limites de despesas é prática adotada há pelo menos meia década, também o é o estabelecimento de um prazo para tal feito na LDO. Ainda assim, o dispositivo foi vetado sob o pretexto de que restringiria a realização da compensação à fase de elaboração do PLOA 2025, até o início da votação do relatório preliminar deste, e que isso contrariaria o interesse público.

Para melhor compreensão das razões do veto, observe-se que, desde a Lei nº 13.898, de 2019 (LDO 2020), há dois momentos distintos para realizar a compensação dos limites. O primeiro deles é durante a elaboração do PLOA e, até a Lei nº 14.791, de 2023 (LDO 2024), o prazo limite para a publicação do ato conjunto pertinente tem sido o mesmo estabelecido para o envio das propostas orçamentárias dos Poderes e órgãos autônomos à Secretaria de Orçamento Federal (SOF).

O segundo momento em que a compensação vem sendo realizada é durante a execução orçamentária, quando da identificação de necessidade de ajustes nas programações e nos valores, cujo atendimento é proposto por meio de projetos de lei de créditos especiais e suplementares. Nesse caso, o ato conjunto tratando da compensação deve ser publicado pelos órgãos envolvidos em data anterior ao encaminhamento das propostas de abertura de créditos à SOF. Na LDO 2025, o tema é tratado pelo § 15 do art. 51:

Art. 51 [...]

§ 15. Os projetos de lei de créditos suplementares e especiais poderão considerar, em conformidade com o disposto no § 8º do art. 3º da Lei Complementar nº 200, de 2023, compensação entre os limites individualizados dos Poderes Judiciário e Legislativo ou do Ministério Público da União, desde que autorizada em ato conjunto dos dirigentes dos órgãos envolvidos, publicado em data anterior ao encaminhamento das propostas de abertura de créditos à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento, devendo os efeitos do ato permanecer suspensos até a publicação dos créditos que contemplarem a compensação.

Portanto, a necessária flexibilidade para a realização da compensação durante a execução orçamentária, exposta nas razões do veto, é garantida pela lógica instituída na LDO, que garante a compensação tanto no momento de elaboração quanto no de alteração dos orçamentos. Nestes termos, tendo em vista a análise sistêmica dos arts. 29 e 51, não encontra guarida o argumento de que o dispositivo vetado teria o condão de restringir a compensação à fase de elaboração dos orçamentos.

Assim, entende-se que o dispositivo não contraria o interesse público pela razão adotada para oposição do veto. Dessarte, a existência de prazos definidos para a publicação do ato conjunto confere maior previsibilidade ao processo orçamentário e à fixação das despesas a serem realizadas pelos órgãos da administração pública.

## 47.24.008 - LIMITE PARA O REPASSE DE RECURSOS DE EMENDAS PARA A SAÚDE

### DISPOSITIVO VETADO:

Art. 45. [...]

§ 6º Quando se destinarem ao atendimento de consórcios públicos, os recursos oriundos de emendas parlamentares que adicionarem valores aos tetos transferidos à rede do SUS, nos termos do disposto no inciso II do § 5º deste artigo:

[...]

**II - não se sujeitarão aos limites fixados para repasses aos municípios-sede do consórcio.**

### RAZÕES DO VETO:

“A proposta contraria o interesse público ao desobrigar os consórcios públicos do cumprimento de limites fixados, com risco de concentração desproporcional de recursos em determinados Municípios, o que favoreceria potencialmente localidades específicas em detrimento de outras. Isso poderia comprometer a eficiência e a eficácia do Sistema Único de Saúde (SUS) e prejudicar sua função de oferecer serviços de forma descentralizada e equitativa, conforme previsto nos art. 198 e art. 199 da Constituição.”

### CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

O objeto de veto presidencial recai sobre dispositivo que pretendia instituir uma sistemática diferenciada de limites financeiros para consórcios públicos beneficiários de recursos oriundos de emendas parlamentares no âmbito do Sistema Único de Saúde. A proposição visava a estabelecer um teto específico para essas entidades interfederativas, de modo a preservar os limites individuais estabelecidos para seus municípios-sede.

A compreensão adequada da matéria exige uma análise detalhada do arcabouço jurídico-constitucional que disciplina tanto o Sistema Único de Saúde quanto os consórcios públicos. O texto constitucional, em seu art. 198, estabelece os princípios fundamentais do SUS: a descentralização com comando único em cada esfera governamental, a integralidade do atendimento e a participação social. Esta arquitetura constitucional delineia um

sofisticado sistema de competências federativas, estabelecendo responsabilidade compartilhada na proteção da saúde (art. 23, inciso II) e atribuindo aos municípios papel central na prestação direta dos serviços assistenciais (art. 30, inciso VII).

O desenho constitucional encontra densidade normativa na Lei Orgânica do SUS (Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990), que reafirma os princípios basilares e estrutura um sistema hierarquizado de níveis progressivos de complexidade, mantendo a diretriz da unicidade de comando em cada esfera administrativa. O modelo é reforçado pela Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, que institui critérios objetivos para a distribuição dos recursos federais, mediante metodologia consensuada no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite (art. 17, § 1º).

No que concerne aos consórcios públicos, a Constituição Federal, em seu art. 241, legitima a gestão associada de serviços públicos, matéria posteriormente regulamentada pela Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. O diploma estabelece o regime jurídico dos consórcios públicos, disciplinando constituição, objetivos comuns e imprescindibilidade do contrato para operacionalização.

Se por um lado o dispositivo vetado aparentemente prestigiava a autonomia federativa na gestão compartilhada de serviços públicos, por outro, em uma análise mais acurada revela fragilidades. A principal delas reside na potencial violação ao princípio constitucional da descentralização (art. 198, inciso I, da Constituição). A instituição de limites próprios para consórcios – entidades que reúnem múltiplos municípios já dotados de tetos individuais – poderia ocasionar concentrações de recursos em determinadas regiões, gerando desequilíbrios no financiamento do sistema.

Além disso, o dispositivo apresenta dissonância com a metodologia estabelecida pela LC nº 141, de 2012, para distribuição dos recursos federais. A coexistência de limites distintos para consórcios e entes federados, destinados ao atendimento da mesma base territorial, pode comprometer a previsibilidade e o planejamento do sistema de saúde, com reflexos na equidade do acesso aos serviços.

A presença histórica de dispositivos análogos nas leis de diretrizes orçamentárias desde a de 2020 não neutraliza as preocupações ora manifestadas pelo Poder Executivo. O acúmulo de experiência na gestão do sistema pode ter evidenciado riscos anteriormente não identificados, justificando a revisão do posicionamento.

Cumprе ressaltar que a atual sistemática permite que uma única emenda parlamentar contemple diversos municípios, inclusive todos os membros de determinado consórcio, relativizando assim a preocupação com a limitação imposta pelo teto do município-sede. Essa sistemática permite o adequado financiamento dos consórcios públicos em harmonia com o modelo constitucional de descentralização do SUS, garantindo distribuição equitativa de recursos e preservando a autonomia dos entes federados.

## 47.24.009 - BEM-ESTAR ANIMAL E CASTRAÇÃO SOB RESPONSABILIDADE DO MMA

### DISPOSITIVO VETADO:

Art. 46. (...)

**Parágrafo único. Ações, atividades e estratégias voltadas ao bem-estar animal, à atenção veterinária e ao controle populacional, inclusive castração, serão desenvolvidos pelo Ministério do Meio Ambiente.**

### RAZÕES DO VETO:

“Não obstante a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, pois não é objeto da lei de diretrizes orçamentárias atribuir área de competência a órgãos da administração pública federal. O dispositivo também contraria os incisos I e II do art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de

1998, segundo os quais cada lei tratará de um único objeto e não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão, respectivamente. Ademais, as áreas de competência do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima já estão estabelecidas no art. 36 da Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023, de modo que, se não vetada, a matéria passaria a ser disciplinada por mais de uma Lei.”

## CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

O dispositivo vetado pretendia atribuir competência específica ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA). A virtude estaria em afastar as medidas do Ministério da Saúde, de modo a evitar que as despesas correspondentes fossem consideradas, por análise ampliada, para fins do cumprimento do mínimo constitucional para ações e serviços públicos de saúde. Contudo, o dispositivo extrapola o objeto da lei em que foi inserido, que dispõe sobre diretrizes para a elaboração e a execução da lei orçamentária anual.

Neste sentido, não há pertinência temática da proposição, visto que não é escopo da LDO estabelecer competências para Ministérios. A propósito, as competências vigentes do MMA estão enumeradas em legislação permanente, o art. 36 da Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023<sup>2</sup>, que trata precisamente da “organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios” e altera normas correlatas. Tal certificado normativo é objeto da conversão da medida provisória nº 1.154, de 2023, sobre a qual houve amplo debate e aperfeiçoamento no Congresso Nacional.

Ante o exposto, o argumento utilizado pelo Poder Executivo para o veto é procedente, na medida em que, ao atribuir competência para o MMA, ocorre, de fato, extrapolação do papel da LDO, que, de mais a mais, não reúne competência para alterar legislação permanente.

## 47.24.010 - TRANSPARÊNCIA SOBRE CRÉDITOS SUPLEMENTARES ABERTOS POR ATO PRÓPRIO

### DISPOSITIVO VETADO:

Art. 52. A proposta de abertura de crédito suplementar autorizado na Lei Orçamentária de 2025, ressalvado o disposto no § 1º deste artigo e nos art. 63 e art. 64, será submetida ao Presidente da República, acompanhada de exposição de motivos que o justifique e indique os efeitos dos cancelamentos de dotações, observado o disposto nos § 3º, § 5º, § 6º, § 13 e § 16 do art. 51.

[...]

**§ 6º Os créditos a que se refere o *caput*, acompanhados de exposição de motivos que inclua a justificativa e a indicação dos efeitos das anulações de dotações, deverão ser publicados no Portal de Transparência do Poder Executivo ou em portal eletrônico similar para amplo acesso público, de forma agregada por órgão orçamentário.**

<sup>2</sup> Art. 36. Constituem áreas de competência do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima:

I - política nacional do meio ambiente;  
II - política nacional sobre mudança do clima;  
III - política de preservação, conservação e utilização sustentável de ecossistemas, biodiversidade e florestas;  
IV - gestão de florestas públicas para a produção sustentável;  
V - estratégias, mecanismos e instrumentos regulatórios e econômicos para a melhoria da qualidade ambiental e o uso sustentável dos recursos naturais;  
VI - políticas para a integração da proteção ambiental com a produção econômica;  
VII - políticas para a integração entre a política ambiental e a política energética;  
VIII - políticas de proteção e de recuperação da vegetação nativa;  
IX - políticas e programas ambientais para a Amazônia e para os demais biomas brasileiros;  
X - zoneamento ecológico-econômico e outros instrumentos de ordenamento territorial, incluído o planejamento espacial marinho, em articulação com outros Ministérios competentes;  
XI - qualidade ambiental dos assentamentos humanos, em articulação com o Ministério das Cidades;  
XII - política nacional de educação ambiental, em articulação com o Ministério da Educação;  
XIII - gestão compartilhada dos recursos pesqueiros, em articulação com o Ministério da Pesca e Aquicultura; e  
XIV - políticas de proteção de espécies ameaçadas de extinção.

## RAZÕES DO VETO:

“A proposição legislativa contraria o interesse público, pois os créditos suplementares autorizados em lei orçamentária anual já são publicados no Diário Oficial da União e compilados no portal do Ministério do Planejamento e Orçamento, e as dotações resultantes estão disponíveis para consulta no Painel do Orçamento Federal. Além disso, a medida teria impacto relevante no desenvolvimento de sistemas, ao demandar investimentos em pessoal, tempo e recursos, e enfrentaria limitações práticas, consideradas outras iniciativas de transparência em andamento, que poderiam ser inviabilizadas em razão da necessidade de cumprimento da obrigação imposta pelo dispositivo em questão.”

## CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

O dispositivo vetado tem por objetivo proporcionar mais transparência aos créditos suplementares cuja abertura é previamente autorizada pela LOA, os quais não se submetem à apreciação do Congresso Nacional. Nesse sentido, o dispositivo exige que os referidos créditos sejam publicados no Portal da Transparência do Poder Executivo ou portal eletrônico similar, de forma agregada por órgão orçamentário, acompanhados de justificativa e da indicação dos efeitos das anulações de dotações.

O veto em questão é de natureza política, fundado na contrariedade ao interesse público, apresentando as seguintes razões, em síntese: 1) já há publicação desses créditos no Diário Oficial da União (DOU) e compilação no portal do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO); e 2) a implementação do dispositivo vetado demandaria investimentos em desenvolvimento de sistemas e poderia atrasar outras iniciativas de transparência em desenvolvimento.

Sobre tais razões, cabe observar que de fato há publicação dos referidos créditos no DOU e sua compilação no Portal do MPO<sup>3</sup>. Todavia, tais medidas não proporcionam o mesmo nível de transparência pretendida pelo dispositivo vetado, visto que não compreendem as respectivas justificativas nem a indicação dos efeitos das anulações de dotações, tampouco estão os créditos agregados por órgão, no que se refere ao Poder Executivo.

Por outro lado, na linha do alegado nas razões do veto, é possível que o dispositivo vetado de fato demande investimento em pessoal, tempo e recursos para sua implementação e, eventualmente, concorra com outras iniciativas de transparência em andamento.

De todo modo, as razões do veto não apresentam estimativas de custos ou do pessoal e dos recursos necessários nem especificam outras iniciativas de transparência supostamente afetadas. Não há, portanto, como avaliar se os cogitados efeitos adversos da implementação do dispositivo vetado superam ou não o benefício do aumento de transparência em relação aos créditos suplementares previamente autorizados pela LOA.

## 47.24.011 - PREVISÃO DE BLOQUEIO DE EMENDAS NÃO IMPOSITIVAS

### DISPOSITIVO VETADO:

Art. 67. (...)

**§ 2º O bloqueio de que trata o *caput* deste artigo poderá incidir sobre as programações referidas no art. 74 desta Lei, exceto quanto àquelas previstas nos § 11 e § 12 do art. 166 da Constituição, até a proporção aplicável às demais despesas discricionárias do Poder Executivo.**

<sup>3</sup> Disponível em: <<https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2024/legislacao-orcamentaria-anual/portarias-mpo>>.

## RAZÕES DO VETO:

“O art. 67, §2º, prevê o tratamento do bloqueio das dotações provenientes de emendas parlamentares não impositivas, não autorizando expressamente, assim, o bloqueio das emendas impositivas tratadas expressamente na Constituição (individuais e de bancada estadual).

Desse modo, sem existir previsão expressa dessas últimas espécies de emendas parlamentares como passível de bloqueio, o dispositivo estaria em dissonância com o entendimento do Supremo Tribunal Federal previsto na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854, no sentido de que “quaisquer regras, restrições ou impedimentos aplicáveis às programações discricionárias do Poder Executivo se aplicam às emendas parlamentares, e vice-versa”, de sorte que as emendas parlamentares logram possuir o mesmo tratamento de bloqueio e contingenciamento aplicável a qualquer despesa discricionária do Poder Executivo federal.

Assim, o preceito violaria os valores constitucionais subjacentes à decisão referida, em especial o princípio da organização dos poderes entabulado no art. 2º da Constituição.

Por fim, a proposição legislativa contraria o interesse público, pois prevê que o bloqueio de emendas para fins de cumprimento dos limites individualizados estabelecidos na Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, não alcança as programações referentes a RP 6 e RP7 (emendas individuais impositivas e de bancada, respectivamente) e incide sobre RP8 (emendas de Comissão) até a mesma proporção aplicável às demais despesas discricionárias do Poder Executivo federal. Ao vedar o bloqueio de emendas RP 6 e RP 7, o dispositivo, além de gerar dificuldades para o cumprimento da regra fiscal, estabeleceria tratamento diferenciado entre tais emendas parlamentares e as demais despesas discricionárias do Poder Executivo federal, de maneira incompatível com os princípios da eficiência, eficácia, efetividade, impessoalidade e supremacia do interesse público que norteiam a administração pública.”

## CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

O artigo 67 da LDO dispõe sobre o bloqueio de dotações discricionárias para fins de prevenir o descumprimento dos limites individualizados aplicáveis às despesas primárias, estabelecidos na Lei Complementar nº 200, de 2023 (Regime Fiscal Sustentável), com fundamento no relatório bimestral de avaliação de receitas e despesas primárias, quando esse projetar aumento de despesas obrigatórias. Ressalvada a reversão do bloqueio com base em novo relatório de avaliação, as dotações bloqueadas se destinam ao cancelamento para fins de abertura de crédito adicional destinado a suportar o aumento das despesas obrigatórias (*caput* e art. 1º).

O § 2º vetado previa que o bloqueio poderia incidir sobre as despesas primárias discricionárias decorrentes de emendas, ressalvando-se, contudo, as decorrentes de emendas impositivas, previstas nos §§ 11 e 12 do art. 166 da Constituição (emendas individuais - RP 6 e emendas de bancada estadual - RP 7, respectivamente). Assim, o bloqueio seria aplicado apenas às emendas de comissão (RP 8), proporcionalmente àquilo que vigorar para as demais despesas discricionárias do Poder Executivo.

Cabe destacar que a LDO de 2024, no art. 69, § 4º, também previu somente a possibilidade de bloqueio de dotações decorrentes de emendas de comissão, nas mesmas condições do dispositivo atualmente vetado. Como consequência, em 2024 houve bloqueio de dotações decorrentes de emendas de comissão (RP 8) após a publicação do relatório de avaliação de receitas e despesas primárias do 4º bimestre.<sup>4</sup>

Cabe lembrar que a obrigatoriedade da execução das dotações orçamentárias decorrentes de emendas impositivas (RP 6 e RP 7) está prevista nos §§ 11 e 12 do artigo 166 da Lei Maior<sup>5</sup>, o que evidencia o tratamento

<sup>4</sup> Disponível em: <[Veja os principais destaques do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º Bimestre de 2024 — Ministério do Planejamento e Orçamento](#)>. Acesso em 6 fev. 2025.

<sup>5</sup> § 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.

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

diferenciado que se lhes aplica. A Constituição somente excetua a obrigatoriedade de execução das dotações nos casos de impedimentos de ordem técnica<sup>6</sup> e de contingenciamento<sup>7</sup>.

A intenção do dispositivo vetado na LDO 2025 (§ 2º do artigo 67) foi justamente a de ressaltar do bloqueio as emendas impositivas (RP 6 e RP 7) e possibilitar o bloqueio das emendas não impositivas (RP 8) até a proporção aplicável às demais despesas discricionárias do Poder Executivo.

Sobre o argumento de que às emendas parlamentares deve-se aplicar o mesmo tratamento de bloqueio e de contingenciamento<sup>8</sup> incidente sobre qualquer despesa discricionária do Poder Executivo federal, vale considerar que o contingenciamento das despesas decorrentes de emendas impositivas tem previsão na Constituição<sup>9</sup> e na Lei Complementar nº 210, de 2024<sup>10</sup>, que regulamenta a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual. Contudo, o bloqueio das dotações de emendas impositivas, por sua vez, não possui previsão na Lei Maior, tampouco na LC nº 210, de 2024, nem no Regime Fiscal Sustentável (LC nº 200, de 2023).

Destaque-se que o artigo 14 da LC nº 210, de 2024<sup>11</sup>, veda “a imposição de regra, restrição ou impedimento às emendas parlamentares que não sejam aplicáveis às programações orçamentárias discricionárias do Poder Executivo”, o que poderia levar à admissão da possibilidade de não apenas as emendas de comissão sofrerem bloqueios, mas também as individuais e as de bancada estadual, pois que o procedimento restritivo também é aplicável às despesas do Poder Executivo. No entanto, há que se considerar o tratamento diferenciado dado pela Constituição à execução das emendas impositivas (§§ 11, 12, 13 e 18 do art. 166). Ou seja, ainda que mantido o veto, não há clareza sobre o fundamento legal para o bloqueio de RPs 6 e 7.

O que se pode afirmar é que, no âmbito das diretrizes orçamentárias aplicáveis ao exercício financeiro, a manutenção do veto ao § 2º do art. 67 retira da LDO 2025 a vedação ao bloqueio das dotações decorrentes de emendas impositivas (RP 6 e RP 7), mas, também, a previsão expressa de bloqueio das decorrentes das emendas não impositivas (RP 8).

## 47.24.012 - VEDAÇÃO AO BLOQUEIO DE RAP NÃO PROCESSADOS DO MEC

### DISPOSITIVO VETADO:

Art. 68. [...]

**§ 17. A inscrição, a manutenção e o pagamento dos restos a pagar devem observar a legislação aplicável, em especial as disposições constitucionais e legais que estabeleçam regras fiscais, sendo vedado o bloqueio dos restos a pagar não processados relativos a despesas do Ministério da Educação.**

<sup>6</sup> Art. 166. [...]

<sup>7</sup> § 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

<sup>8</sup> Art. 166. [...]

<sup>9</sup> § 18. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias.

<sup>10</sup> Resumidamente, cabe esclarecer que o bloqueio de dotações busca o cumprimento do limite de despesas primárias por órgão ou poder (LC nº 200, de 2023), ao passo que o contingenciamento é necessário para ajustar a execução das despesas à arrecadação de receitas de modo a perseguir a meta de resultado primário prevista na LDO, ao amparo, também, do art. 9º da LRF.

<sup>11</sup> Art. 166. [...]

<sup>12</sup> § 18. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias.

<sup>13</sup> Art. 12. Fica autorizado o contingenciamento de dotações de emendas parlamentares até a mesma proporção aplicada às demais despesas discricionárias, com vistas a atender ao disposto nas normas fiscais vigentes.

<sup>14</sup> Art. 14. É vedada a imposição de regra, restrição ou impedimento às emendas parlamentares que não sejam aplicáveis às programações orçamentárias discricionárias do Poder Executivo.

## RAZÕES DO VETO:

“O dispositivo, ao tratar de regras perenes de restos a pagar, consagra normas que extrapolam um exercício financeiro, incompatíveis com a vigência da lei de diretrizes orçamentárias, o que violaria, portanto, o comando previsto no art. 165, § 2º, da Constituição.

Ademais, a proposição legislativa contraria o interesse público, pois a União deve buscar a responsabilidade em sua gestão fiscal, a qual pressupõe a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas, contribuindo para isso a obediência a limites e condições para a inscrição de restos a pagar, conforme disposto no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Assim, ao considerar que a medida prevista poderia ocasionar o aumento do estoque de restos a pagar, ante a manutenção de despesas inscritas, a sua adoção poderia afetar a alocação eficiente e eficaz dos recursos públicos para as atividades em satisfatório estado de realização. Por fim, o dispositivo oferece tratamento diferenciado ao Ministério da Educação, em detrimento ao Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, aplicável a todos os ministérios.”

## CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

A alteração da parte final do dispositivo foi incluída no PLDO por meio de emenda parlamentar, com o objetivo de impedir que os restos a pagar não processados do Ministério da Educação fossem bloqueados, conforme a previsão do Decreto nº 93.872, de 1986:

Art. 68. [...]

§ 2º Os restos a pagar inscritos na condição de não processados e que não forem liquidados serão bloqueados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda em 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição, e serão mantidos os referidos saldos em conta contábil específica no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi.

Caso não ocorra a reversão do bloqueio até o final do exercício financeiro em que tenha sido efetuado, o § 6º do art. 68 do Decreto nº 93.872, de 1986, prevê que a Secretaria do Tesouro Nacional providenciará o cancelamento, no Siafi, desses restos a pagar.

Na justificativa do veto, o Poder Executivo considerou que a medida prevista poderia ocasionar o aumento do estoque de restos a pagar, devido à manutenção de despesas inscritas, de modo que a sua adoção poderia afetar a alocação eficiente e eficaz dos recursos públicos para as atividades em satisfatório estado de realização. Argumentou-se ainda que o dispositivo oferece tratamento diferenciado ao Ministério da Educação, em detrimento ao Decreto nº 93.872, de 1986, aplicável a todos os ministérios.

No entanto, cumpre destacar que a própria norma mencionada já estabelece exceções ao bloqueio de restos a pagar não processados. Um exemplo se refere às despesas do Ministério da Saúde:

§ 3º Não serão objeto de bloqueio os restos a pagar não processados relativos às despesas:

I - do Ministério da Saúde;

II - decorrentes de emendas individuais impositivas discriminadas com identificador de resultado primário 6, cujos empenhos tenham sido emitidos a partir do exercício financeiro de 2016; ou

III - decorrentes de emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal impositivas discriminadas com identificador de resultado primário 7, cujos empenhos tenham sido emitidos a partir do exercício financeiro de 2020. (Grifo nosso.)

Desse modo, entende-se que a inclusão ou não das despesas do Ministério da Educação no rol de exceções ao bloqueio dos restos a pagar não processados é uma questão de mérito.

## 47.24.013 A 47.24.016 - OBSERVÂNCIA DE ÂNCORAS FISCAIS NO CONTINGENCIAMENTO

### DISPOSITIVOS VETADOS:

Art. 69. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo federal apurará o montante necessário, considerada a meta de resultado primário estabelecida no *caput* do art. 2º, e informará a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4º deste artigo.

[...]

§ 4º Em atendimento ao disposto no *caput*, o Poder Executivo federal divulgará em sítio eletrônico e encaminhará ao Congresso Nacional e aos órgãos nele referidos, no prazo ali constante, relatório que será apreciado pela Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, que conterá:

[...]

**VIII - demonstrativos atualizados com os valores já executados e as estimativas de dispêndio até o final do exercício, quando couber, relativos:**

**a) à regra expressa no inciso III do art. 167 da Constituição;**

**b) aos limites mínimos de despesas estabelecidos no inciso I do § 2º do art. 198 e no art. 212 da Constituição e no art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;**

**c) aos limites de despesa estabelecidos no art. 3º da Lei Complementar nº 200, de 2023; e**

**d) à necessidade de financiamento, na forma do demonstrativo constante do inciso X do Anexo I desta lei, incluindo as demais operações que afetam o resultado, destacando os montantes relativos aos floats, quando houver.**

### RAZÕES DO VETO:

“A proposição legislativa cria conteúdos obrigatórios para o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Públicas Primárias. A finalidade dos Relatórios Bimestrais, definida no art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), é apurar se a realização da receita comporta o cumprimento do resultado primário. A ampliação do escopo dos Relatórios reduziria o tempo hábil para a equipe técnica estimar, apurar e elaborar todas as informações já requeridas, em prazo tão curto. Ademais, as informações, em sua maioria, já constam dos Relatórios Bimestrais ou do Painel do Orçamento Público. Assim, a proposição legislativa em tela contraria o interesse público.”

### CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTARIAS:

O dispositivo vetado foi incluído por emenda durante a tramitação do PLDO no Congresso Nacional, cuja justificativa destacou a necessidade de transparência da ação governamental. Ademais, ao apresentar a emenda, o autor reconheceu que algumas das informações exigidas são apuradas e publicadas pelo Poder Executivo, mas de forma dispersa em diversos canais do governo. Logo, o objetivo do dispositivo seria aperfeiçoar a transparência e centralizar a divulgação das informações no relatório de avaliação de receitas e despesas primárias.

As informações que se propõe passem a constar do relatório de avaliação, objeto do dispositivo vetado, são divulgadas em diferentes publicações do Poder Executivo, conforme o levantamento abaixo:

- Cumprimento da regra de ouro: divulgado no Painel da Regra de Ouro, no site do Tesouro Transparente, mantido pela Secretaria do Tesouro Nacional<sup>12</sup>;
- Aplicação de recursos mínimos em saúde e em educação: divulgado no Relatório Resumido de Execução Orçamentária<sup>13</sup>, publicado mensalmente;
- Limites individualizados aplicáveis às despesas primárias por Poder e órgão, conforme art. 3º da LC nº 200, de 2023: informação do Poder Executivo é contemplada no relatório de avaliação<sup>14</sup>, o qual destaca a competência dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União para realizarem os próprios controles necessários ao cumprimento dos respectivos limites individualizados; e
- Necessidade de financiamento do governo central: disponível no Boletim de Estatísticas Fiscais do Governo Geral, no site do Tesouro Transparente<sup>15</sup>.

Portanto, as razões do veto estão corretas ao afirmar que as informações demandadas são divulgadas no relatório de avaliação ou em outros instrumentos, fato ressaltado desde a apresentação da emenda de texto que originou o dispositivo. Por outro lado, como as informações acima já são apuradas e publicadas, aparentemente não subsistiria o óbice apontado na motivação do veto, pois o trabalho da equipe técnica consistiria tão somente na consolidação dos demonstrativos esparsos no relatório de avaliação.

## 47.24.017 - VEDAÇÃO AO BLOQUEIO DE RAP NÃO PROCESSADOS INSCRITOS ENTRE 2019 E 2022

### DISPOSITIVO VETADO:

Art. 69. [...]

**§ 20. Os restos a pagar relativos a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual, inscritos em 2019, 2020, 2021 e 2022, inclusive os enquadrados conforme o art. 1º do Decreto nº 10.579, de 18 de dezembro de 2020, somente poderão ter seus saldos, bloqueados ou não liquidados, cancelados depois de 31 de dezembro de 2025.**

### RAZÕES DO VETO:

“O dispositivo, ao tratar de regras perenes de restos a pagar, consagra normas que extrapolam um exercício financeiro e assim não guarda compatibilidade com a vigência da lei de diretrizes orçamentárias, o que violaria, portanto, o comando previsto no art. 165, § 2º, da Constituição.

Ademais, a proposição contraria o interesse público, pois a criação de exceções à legislação referente a restos a pagar (Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986) contribuiria para a elevação do estoque de restos a pagar e dificultaria assim a gestão financeira eficiente.”

### CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

O dispositivo impede o cancelamento dos restos a pagar relativos a contratos e outros ajustes plurianuais inscritos entre 2019 e 2022 antes de 31 de dezembro de 2025.

Ressalta-se que o dispositivo trata especificamente de restos a pagar não processados, já que menciona restos a pagar com saldos “bloqueados ou não liquidados”, conforme sistemática dada pelo § 2º, do art. 68, do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986:

<sup>12</sup> Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-da-regra-de-ouro>>.

<sup>13</sup> Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo>>.

<sup>14</sup> Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-de-receitas-e-despesas-primarias-rardp/2024/14>>.

<sup>15</sup> Disponível em: <[https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-trimestral-de-estatisticas-fiscais-do-governo-geral/2024/24?ano\\_selecionado=2024](https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-trimestral-de-estatisticas-fiscais-do-governo-geral/2024/24?ano_selecionado=2024)>.

Art. 68. [...]

§ 2º Os restos a pagar inscritos na condição de não processados e que não forem liquidados serão bloqueados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda em 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição, e serão mantidos os referidos saldos em conta contábil específica no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi.

Caso não haja reversão do bloqueio até o final do exercício financeiro em que tenha sido efetuado, o § 6º do art. 68 do Decreto nº 93.872, de 1986, prevê que a Secretaria do Tesouro Nacional providenciará o cancelamento, no Siafi, desses restos a pagar.

O dispositivo vetado, portanto, propõe uma espécie de prorrogação do prazo de cancelamento de restos a pagar não processados relativos a contratos e outros ajustes plurianuais que foram inscritos entre 2019 e 2022, pois determina que eles só poderão ser cancelados após o encerramento do exercício financeiro de 2025.

Nas razões do veto, o Poder Executivo argumenta que “ao tratar de regras perenes de restos a pagar”, o dispositivo “consagra normas que extrapolam um exercício financeiro e assim não guarda compatibilidade com a vigência da lei de diretrizes orçamentárias”. É discutível, porém, se o dispositivo vetado realmente estabelece uma regra perene de restos a pagar que extrapola o exercício financeiro de referência da LDO em apreço (Lei nº 15.080, de 2024), pois, se por um lado a norma realmente alcança restos a pagar de até 6 anos anteriores, por outro veda determinada conduta apenas durante o exercício financeiro de 2025.

Além disso, o Poder Executivo sustenta que a criação de exceções à legislação referente a restos a pagar contribuiria para a elevação do estoque de restos a pagar e dificultaria a gestão financeira eficiente. De fato, essa é uma consequência possível, pois a proposição impede que restos a pagar “antigos” (inscritos entre 2019 e 2022) sejam cancelados antes de 31 de dezembro de 2025, dando-lhes a possibilidade de serem liquidados. Caso isso venha a ocorrer, será maior o montante de restos a pagar que estará concorrendo por recursos com as despesas orçamentárias.

Por outro lado, é possível que uma análise cuidadosa revele que a execução desses restos a pagar se mostre mais vantajosa para o interesse público do que a execução de despesas a serem fixadas na Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício financeiro de 2025.

E, embora isso não seja suficiente para justificar a derrubada do veto presidencial, cumpre destacar que regras similares a esta já vigoraram no ordenamento jurídico pátrio. A LDO de 2022 (Lei nº 14.192/2021), por exemplo, trouxe uma norma essencialmente idêntica a esta no § 7º do seu art. 83, dispositivo que foi incluído pela Lei nº 14.513/2022 e que não foi alvo de veto. Mais do que isso, o próprio Poder Executivo já editou regras que deram “sobrevivência” a restos a pagar que já deveriam ter sido cancelados, como se verifica no Decreto nº 10.579/2020 e no Decreto nº 11.813/2023.

Diante dos argumentos expostos, entende-se que a manutenção ou derrubada desse veto é uma questão de mérito, pois, do ponto de vista técnico, o veto é discutível e o dispositivo vetado, de fato, poderia contribuir para a elevação do estoque de restos a pagar e dificultar a gestão financeira, pois abre a possibilidade dos referidos restos a pagar serem liquidados.

## 47.24.018 A 47.24.024 - EXECUÇÃO EQUITATIVA DE EMENDAS IMPOSITIVAS

### DISPOSITIVOS VETADOS:

**Art. 75. Observados os limites constitucionais, é obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, das programações decorrentes de emendas individuais (RP 6) e de bancada estadual (RP 7).**

**§ 1º Considera-se equitativa a execução das programações que observe critérios objetivos e imparciais, independentemente da autoria das emendas a que se refere o *caput*, inclusive aqueles de que trata o parágrafo único do art. 76.**

**§ 2º A obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira de que trata o *caput* deste artigo compreende, cumulativamente, o empenho e o pagamento, observado o disposto nos § 13 e § 18 do art. 166 da Constituição.**

**§ 3º A execução das programações de que trata o *caput* cujos respectivos créditos orçamentários não identifiquem nominalmente o beneficiário das despesas observará a prévia divulgação em sítio eletrônico, pelo concedente, de critérios objetivos e impessoais de distribuição entre beneficiários de recursos para a execução da política pública correspondente, que levem em conta exclusivamente:**

**I - indicadores socioeconômicos da população beneficiada, observado o disposto no § 5º do art. 91;**

**II - outros indicadores e parâmetros aplicáveis em função dos objetivos finalísticos da política pública em questão; e**

**III - critérios e parâmetros relativos aos princípios de boa gestão financeira e preservação do patrimônio público.**

**§ 4º O órgão setorial executor da despesa aferirá o cumprimento do disposto no § 3º, conforme requisitos técnicos constantes da Constituição Federal, normas legais e regulamentares.**

### RAZÕES DO VETO:

“O *caput* do art. 75 da proposição legislativa estabelece a execução obrigatória das emendas RP 6 e RP 7 até os limites constitucionais. Contudo, trata-se de dispositivo que não é acompanhado de exceção e poderia ser interpretado como limitador à possibilidade de bloqueio e redução dessas despesas para cumprimento dos limites individualizados estabelecidos na Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023. Ademais, deve-se levar em consideração a decisão do Supremo Tribunal Federal nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854, segundo a qual quaisquer regras, restrições ou impedimentos aplicáveis às programações discricionárias do Poder Executivo se aplicam às emendas parlamentares, e vice-versa, nos termos do art. 14 da LC nº.210/2024’, bem como os limites globais definidos na Lei Complementar nº 210, de 2024.

Por sua vez, os § 3º e § 4º do art. 75 permitiriam que, cumpridas as exigências nelas dispostas, fossem executadas despesas de emenda sem que sejam identificados os beneficiários, o que contraria o disposto nos incisos IX e XVI do art. 10 da Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024, e assim violariam o disposto no inciso I do § 9º do art. 165 da Constituição, por tratar de tema reservado à lei complementar.

Em face dos vícios de inconstitucionalidade existentes no *caput* e § 3º e § 4º do artigo, os demais parágrafos devem ser vetados por arrastamento.”

## CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

O dispositivo vetado trata de regras sobre a execução das programações decorrentes de emendas individuais (RP 6) e de bancada estadual (RP 7). O *caput* do art. 75 sofreu apenas alterações formais em relação ao PLDO 2025 enviado pelo Poder Executivo, as quais visaram torná-lo mais claro e preciso.

Além disso, há previsão constitucional para a inexecução das emendas nos casos de impedimentos de ordem técnica (art. 166, § 13) ou de contingenciamento (art. 166, § 18). Essas exceções constitucionais à execução obrigatória das emendas RP 6 e RP 7 devem ser observadas, conforme o § 2º do art. 75.

Cabe ressaltar que o art. 75 não estabelece quaisquer limitações à possibilidade de bloqueio e redução dessas despesas para fins de cumprimento dos limites individualizados estabelecidos na Lei Complementar nº 200, de 2023.

No tocante aos § 3º e § 4º do art. 75 da LDO 2025, entende-se que os dispositivos não permitem, diferentemente do alegado pelo Poder Executivo, que sejam executadas despesas de emenda sem identificação os beneficiários. De maneira oposta, definem regras para indicação dos beneficiários no momento da execução das programações decorrentes de emendas individuais (RP 6) e de bancada estadual (RP 7).

Ao se analisar os subtítulos dos créditos orçamentários oriundos dessas emendas na LOA 2024, percebe-se que a grande maioria não identifica o beneficiário. Nesses casos, os parlamentares indicaram os beneficiários somente no momento da execução. Tal situação é semelhante no PLOA 2025.

Contudo, é necessário observar que, caso os §§ 3º e 4º do art. 75 passem a ter vigência, as indicações de beneficiários referentes a emendas individuais e de bancada estadual (arts. 81, *caput*, inciso II, e 83, § 1º, inciso I) deverão observar as condições neles previstas.

## 47.24.025 - INDICAÇÃO DE BENEFICIÁRIOS E ORDEM DE PRIORIDADES NA EXECUÇÃO DE EMENDAS

### DISPOSITIVO VETADO:

**Art. 80. A execução das programações das emendas, classificadas de acordo com a alínea "d" do inciso II do § 4º do art. 7º, deverá observar as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades feitas pelos respectivos autores.**

### RAZÕES DO VETO:

"O art. 80 da proposição legislativa, ao tratar da observância, pelo Poder Executivo Federal, da ordem de prioridade dada pelos parlamentares, reduz sobremaneira a discricionariedade do Poder Executivo na gestão orçamentária, o que violaria assim a separação dos poderes consagrada no art. 2º da Constituição.

Ademais, a proposição legislativa estabelece que a execução das programações orçamentárias decorrentes de emendas, inclusive as classificadas com RP2 e RP3, deve observar as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades feitas por seus autores. O dispositivo em apreço contraria o interesse público, ao tornar obrigatórias as indicações, com alteração da distribuição de competências entre os órgãos e Poderes. Adicionalmente, a indicação de beneficiários e da ordem de prioridades pelos autores das emendas, que, de outra forma, seriam estabelecidos conforme os parâmetros e as diretrizes de cada política pública, reduziria a flexibilidade na gestão orçamentária, que observa as necessidades de execução de cada política pública."

## CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

O dispositivo vetado vinculava a execução das programações derivadas de emendas RP 6 (individuais), RP 7 (bancada estadual) e RP 8 (comissões), à observância das indicações de beneficiários e da ordem de prioridades feitas pelos respectivos autores.

O Poder Executivo alegou que tal dispositivo reduziria a discricionariedade na gestão orçamentária, a qual deveria observar as necessidades de execução de cada política pública. Ademais, o dispositivo estaria contrariando o interesse público e a separação dos Poderes, ao alterar a distribuição de competências entre órgãos e Poderes no ciclo orçamentário.

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 2016 (art. 66, parágrafo 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 expressão.

Na LDO 2018, foi vetado dispositivo (art. 15, § 3º) que tornava vinculantes 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 (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). No art. 79 foram adicionados 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”.

Por sua vez, o art. 81 da LDO 2024 (vetado) vinculava a execução das programações derivadas de quaisquer tipos de emendas às indicações de beneficiários e à ordem de prioridades feitas pelos respectivos autores, inclusive as classificadas como RP 2 e RP 3.

Nesse contexto, ressalta-se, inicialmente, que o dever de execução, da forma expressa na Constituição, refere-se às “programações orçamentárias”. Esse dever, no entanto, não subsiste quando identificado impedimento técnico ou necessidade de contingenciamento proporcional (arts. 165, § 10, e 166, §§ 13 e 18).

De outra parte, o § 11 do art. 166 da Constituição 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 Carta Magna, 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.

Sob essa perspectiva, há de se ressaltar ainda o entendimento recente do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a temática de emendas parlamentares impositivas (RP 6 e RP 7) ao orçamento público, proferido em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7.697/2024 MC-Ref/DF, em sede de decisão cautelar. Nessa oportunidade, o STF se pronunciou no sentido de que “a execução das emendas parlamentares impositivas, quaisquer modalidades existentes ou que venham a ser criadas, somente ocorrerá, caso atendidos, de modo motivado, os seguintes requisitos:”

- a) Existência e apresentação prévia de plano de trabalho, a ser aprovado pela autoridade administrativa competente, verificando a compatibilidade do objeto com a finalidade da ação orçamentária, a consonância do objeto com o programa do órgão executor, a proporcionalidade do valor indicado e do cronograma de execução;
- b) Compatibilidade com a lei de diretrizes orçamentárias e com o plano plurianual;
- c) Efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, com eficiência, conforme planejamento e demonstração objetiva, implicando um poder-dever da autoridade administrativa acerca da análise de mérito;
- d) Cumprimento de regras de transparência e rastreabilidade que permitam o controle social do gasto público, com a identificação de origem exata da emenda parlamentar e destino das verbas, da fase inicial de votação até a execução do orçamento;
- e) Obediência a todos os dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas.

A partir do citado pronunciamento, e considerando a finalidade do dispositivo vetado, nota-se que não há pretensão do STF, ao menos nesse primeiro momento, de restringir ou coibir as indicações de beneficiários e da ordem de prioridades feitas pelos autores das emendas. Por outro lado, o objeto da ADI está centralizado, em geral, no impedimento à execução de emendas que não atendam a critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade e que não permitam prévia análise de mérito pelo Poder Executivo, transparente e motivada. Como se trata apenas de medida cautelar, a matéria ainda está sujeita a novas ponderações até a decisão definitiva pelo Pretório Excelso.

Além disso, cumpre invocar o disposto na LC nº 210, de 2024, que trata da proposição e da execução de emendas parlamentares. Com base nesse certificado legal, igualmente não é possível apontar qualquer vedação a indicações a serem realizadas pelos autores das emendas, sejam elas individuais (RP 6), de bancada estadual (RP 7) ou de comissão (RP 8). Entretanto, tais indicações devem obedecer a uma série de regras que atendam a critérios de transparência e rastreabilidade, conforme arts. 3º, § 2º (RP 7), 5º, incisos I e II (RP 8), e 7º (RP 6) da LC nº 210, de 2024.

Destaque-se, por fim, que o veto ao art. 80 não afastou a possibilidade de indicações de beneficiários e de ordem de prioridade pelas referidas emendas (RP 6, RP 7 e RP 8), conforme se verifica em outros trechos não vetados da LDO 2025 (arts. 81, inciso II, 83, § 1º, inciso I, e 84, § 2º, inciso I, da LDO 2025).

Diante disso, considera-se que o veto ora sob apreciação, sobre dispositivo que contempla indicações para as emendas individuais (RP 6), de bancada estadual (RP 7) ou de comissão (RP 8), revela-se inócuo. De fato, o veto apenas produziria efeitos se o dispositivo fosse aplicável a emendas propostas residualmente com outras classificações, a exemplo do RP 2 (demais despesas discricionárias) e do RP 3 (Novo PAC).

## **47.24.026 - PRAZO PARA REGISTRO DE IMPEDIMENTOS À EXECUÇÃO DE EMENDAS DE COMISSÃO**

### **DISPOSITIVO VETADO:**

Art. 84. Constarão da Lei Orçamentária de 2025 programações oriundas de emendas de iniciativa de comissões permanentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional, para a execução de políticas públicas de âmbito nacional, até o montante previsto no § 3º do art. 11 da Lei Complementar nº 210, de 2024.

[...]

§ 2º Para viabilizar a execução das dotações ou programações a que se refere o *caput*, serão observados os seguintes procedimentos e prazos:

[...]

**III - os órgãos e entidades a que se refere o inciso II deste parágrafo, no prazo de noventa dias contados das indicações dos autores das emendas, realizarão a divulgação dos programas e das ações, a análise e ajustes das propostas, o registro de impedimentos de ordem técnica e sua divulgação por intermédio de ofícios encaminhados aos autores e a publicidade das propostas em sítio eletrônico**

#### RAZÕES DO VETO:

“A proposição legislativa contraria o interesse público, uma vez que estabelece prazo fixo para um conjunto heterogêneo de órgãos e entidades, que por sua vez recebe, cada um, volume assimétrico e não uniforme de indicações relativas a emendas. Tais particularidades precisam ser consideradas em relação a cada órgão e entidade, o que remete à prerrogativa do Poder Executivo federal de fazer a gestão organizacional da sua própria estrutura.”

#### CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

Nas razões de veto apresentadas, argumenta-se que os órgãos e as entidades responsáveis pela execução das programações definidas pelas emendas de comissão teriam dificuldades em cumprir o prazo fixo de 90 dias para divulgação dos programas e das ações, análise e ajustes das propostas, registro de impedimentos de ordem técnica e sua divulgação, em razão da heterogeneidade dos órgãos e entidades envolvidos.

Entretanto, há prazo idêntico, de 90 dias, previsto para os órgãos e as entidades responsáveis pela execução das programações definidas pelas emendas de bancada estadual (inciso II do § 1º do art. 83) e prazo similar, de 105 dias, para os órgãos e as entidades responsáveis pela execução das programações definidas pelas emendas individuais (inciso III do art. 81).

Não há motivos para supor que as dificuldades dos órgãos e entidades em relação às emendas de comissão sejam maiores do que as encontradas em relação às emendas de bancada estadual e às individuais. Quanto ao mérito, considera-se que seja do interesse público que as programações definidas nas emendas de comissão aprovadas não fiquem esquecidas e que sejam executadas, sempre que possível, dentro de um cronograma razoável.

### 47.24.027 - REPASSE PARA OBRAS EM ENTIDADES PRIVADAS DE SAÚDE

#### DISPOSITIVO VETADO:

Art. 89. Sem prejuízo das disposições contidas nos art. 85 a art. 88, as transferências de recursos previstas na Lei nº 4.320, de 1964, à entidade privada sem fins lucrativos, nos termos do disposto no § 3º do art. 12 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, dependerá de a entidade complementar de forma adequada os serviços prestados diretamente pelo setor público, conforme justificção do órgão concedente, e ainda de:

I - destinação de recursos de capital exclusivamente para:

[...]

**c) realização de obras físicas em entidade privada sem fins lucrativos prestadora de serviços de saúde que atenda o disposto no *caput* do art. 85;**

## RAZÕES DO VETO:

“A despeito da boa intenção do legislador, a proposta contraria o interesse público, pois amplia de forma significativa o rol de despesas de capital passíveis de serem repassadas para entidades privadas. Tal transferência promoveria o aumento do patrimônio dessas entidades, sem que haja obrigação de continuidade na prestação dos serviços públicos por um período mínimo, condizente com os montantes transferidos, de forma a garantir que os recursos públicos empregados sejam de fato convertidos à prestação de serviços para os cidadãos.”

## CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

A possibilidade de a União transferir recursos para entidades privadas sem fins lucrativos realizarem obras é tema de constantes vetos por parte do Poder Executivo. Nada obstante, esses vetos não têm sido mantidos pelo Congresso Nacional. Note-se que, diferentemente de anos anteriores, o legislador restringiu a regra proposta às entidades prestadora de serviços de saúde.

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.

Os autores das emendas ao PLDO que ensejaram o dispositivo vetado, em suas justificativas, alegaram que a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, ao instituir normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, estabeleceu que, em caso de dissolução da entidade parceira, o patrimônio seja transferido a outra pessoa jurídica sem fins lucrativos com objetivo social semelhante, o que mitigaria os riscos relativos à ampliação do patrimônio dessas entidades com a utilização de recursos públicos.

Note-se, contudo, que essa eventual transferência do patrimônio a outra entidade semelhante não garante a continuidade da prestação de serviços públicos. Na verdade, mesmo no caso em que a entidade mantenha suas atividades, não há garantia de que mantenha a colaboração por período de tempo que compense o investimento realizado. Além disso, a Lei nº 13.019, de 2014, não se aplica aos convênios na área de saúde, que devem obedecer legislação específica, consoante art. 199, § 1º, da Constituição e art. 3º da mencionada lei.

Vale anotar que, nos termos da LDO 2025, 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.

## 47.24.028 A 47.24.031 - EXPERIÊNCIA DA ENTIDADE PRIVADA BENEFICIÁRIA DE TRANSFERÊNCIA

### DISPOSITIVOS VETADOS:

Art. 89. Sem prejuízo das disposições contidas nos art. 85 a art. 88, as transferências de recursos previstas na Lei nº 4.320, de 1964, à entidade privada sem fins lucrativos, nos termos do disposto no § 3º do art. 12 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, dependerá de a entidade complementar de forma adequada os serviços prestados diretamente pelo setor público, conforme justificção do órgão concedente, e ainda de:

[...]

**XIII - comprovação pela entidade privada sem fins lucrativos de efetivo exercício, durante os últimos três anos, de atividades relacionadas à matéria objeto da parceria.**

[...]

**§ 12. A comprovação a que se refere o inciso XIII do caput:**

**I - será regulada pelo Poder Executivo federal;**

**II - alcançará, no mínimo, os três anos imediatamente anteriores à data prevista para a celebração do convênio, termo de parceria ou contrato de repasse, a qual deve ser previamente divulgada por meio do edital de chamamento público ou de concurso de projetos; e**

**III - será dispensada para entidades sem fins lucrativos prestadoras de serviços ao SUS, habilitadas desde o ano de 2014 no sistema do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES.**

**RAZÕES DO VETO:**

“A proposição legislativa contraria o interesse público, haja vista que a experiência prévia já está regulamentada nos marcos legais que tratam das parcerias com as organizações da sociedade civil (Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014; Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016, e Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023). Essa legislação já exige a comprovação de experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria, e está bem definida nos citados normativos.”

**CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:**

A exigência de comprovação pelas entidades privadas sem fins lucrativos de efetivo exercício nos últimos três anos, conforme previsto no inciso XIII do *caput* e no § 12 do art. 89 do PLDO 2025, é fundamental para garantir a transparência e a eficiência nas parcerias com o Estado. A previsão visa a assegurar que sejam selecionadas apenas organizações com experiência comprovada em atividades relacionadas ao objeto da parceria, evitando desvios de finalidade e promovendo a proteção do interesse público.

Justamente por isso, na última década, os dispositivos constaram de todas as LDOs, como se verifica a partir da Lei nº 13.080, de 2015 (LDO para 2015).

A recente mudança de entendimento do Executivo para justificar o veto a esses dispositivos na LDO 2025 foi motivada pela existência de normativos, como a Lei nº 13.019, de 2014, e o Decreto nº 8.726, de 2016. Contudo, essa argumentação revela-se inconsistente, uma vez que a Lei nº 13.019, de 2014, aplica-se a termos de colaboração e fomento, não abrangendo convênios na área da saúde, que, por força do § 1º do art. 199 da Constituição e do art. 3º da própria Lei nº 13.019, de 2014, são regidos por legislações específicas.

Tampouco procede o argumento de que uma previsão infralegal – como decretos ou portarias – seria capaz de suprir disposições legais. Ao revés, a LDO cumpre papel essencial ao estabelecer regras claras para todas as parcerias entre o Estado e entidades sem fins lucrativos.

Além disso, a lei de diretrizes orçamentárias não apenas complementa as normas existentes como também unifica critérios para diferentes tipos de parcerias, evitando a fragmentação normativa que pode gerar insegurança na seleção de entidades. A regulamentação proposta pela LDO estabelece parâmetros objetivos que devem ser seguidos pelo Poder Executivo, respeitando sua autonomia e garantindo uma gestão pública mais eficiente.

Por fim, a manutenção dos dispositivos é fundamental para impedir retrocessos na gestão pública e assegurar que as parcerias sejam estabelecidas com entidades idôneas. A eliminação de tais previsões legais pode facilitar a captura de recursos por organizações sem credibilidade, comprometer o controle dos gastos e infringir princípios essenciais da administração pública.

Assim, a inclusão desse dispositivo na lei de diretrizes orçamentárias representa técnica legislativa apropriada, pois estabelece diretrizes gerais, possibilita regulamentações específicas e cria mecanismos de padronização.

A preservação dos requisitos é, portanto, imprescindível para fomentar uma governança responsável nas parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade civil.

## 47.24.032 - COMPENSAÇÃO DO PAF COM INVESTIMENTOS EM ATIVOS DA UNIÃO

### DISPOSITIVO VETADO:

Art. 91. [...]

**§ 6º Na hipótese de transferências de recursos dos Estados, Distrito Federal e Municípios para execução de obras de responsabilidade da União, o montante equivalente deverá ser utilizado para abatimento da dívida no contrato de renegociação entre a Unidade Federada e a União, independente de prévia dotação orçamentária e sem implicar o registro concomitante de uma despesa no exercício.**

### RAZÕES DO VETO:

“O dispositivo prevê regra que confere aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o direito de abater de suas dívidas perante a União os valores que transferiram a esta para execução de obras de sua responsabilidade. Contudo, 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 Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Assim, o dispositivo viola o disposto no art. 163, inciso I, *caput*, da Constituição.”

### CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

O dispositivo vetado destinar-se-ia a promover compensação entre a aplicação dos demais entes da Federação em ativos federais e dívidas que possuam junto à União. Assiste razão ao Poder Executivo ao argumentar acerca da reserva legal da matéria, que deve ser objeto de lei complementar, pelos fundamentos apresentados nas razões do veto.

Adicionalmente, do ponto de vista fiscal, o dispositivo em análise possibilitaria a redução da dívida dos estados e municípios junto à União com base não no recebimento de prestações correspondentes, mas em transferências realizadas por aqueles entes para a execução de obras de responsabilidade da União. Neste caso, sofreriam redução os haveres financeiros da União correspondentes a empréstimos concedidos sem que houvesse, em contrapartida, aumento de outros ativos financeiros considerados pelo Banco Central na apuração da dívida líquida da União. Em função disso, haveria impacto fiscal negativo para o resultado primário da União<sup>16</sup>.

Destaque-se ainda que o dispositivo vetado previa que a operação independeria de prévia dotação orçamentária para aplicação de recursos nos ativos federais, não havendo o registro da despesa no respectivo exercício financeiro. A previsão vai de encontro ao princípio orçamentário da universalidade, previsto no art. 165, § 5º, da Constituição e nos arts. 2º, 3º e 4º da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, pois as normas orçamentárias vigentes exigem que a despesa pública seja autorizada na lei orçamentária anual, que conta com rito constitucional próprio e distinto do processo legislativo ordinário.

Vale mencionar, por fim, que em recente veto ao PLP nº 121, de 2024 (transformado na Lei Complementar nº 212, de 2025), o Poder Executivo opôs-se a dispositivo análogo (art. 16 do PLP), tendo argumentado, na oportunidade, que o texto “resultaria em renúncia de receita, comprometendo o equilíbrio financeiro da União e contrariando o disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e no art. 132 da Lei nº 15.080, de 30 de dezembro de 2024”.

<sup>16</sup> A redução dos haveres financeiros da União correspondentes a empréstimos concedidos sem o recebimento de prestações correspondentes e, portanto, sem transitar pelo orçamento fiscal estaria compreendida no âmbito das demais operações que afetam o resultado primário.

## 47.24.033 - CLÁUSULA SUSPENSIVA DE CONVÊNIO OU INSTRUMENTO CONGÊNERE

### DISPOSITIVO VETADO:

Art. 92. O ato de entrega dos recursos a outro ente federativo a título de transferência voluntária é caracterizado no momento da assinatura do convênio ou instrumento congênere e dos aditamentos que impliquem aumento dos valores a serem transferidos e não se confunde com as efetivas liberações financeiras, as quais devem obedecer ao respectivo cronograma de desembolso.

[...]

**§ 3º 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 DO VETO:

“A proposição legislativa contraria o interesse público, pois estabelece prazo deveras extensivo para o cumprimento da condição suspensiva, o que poderia inviabilizar a execução do objeto pactuado, principalmente, em função da atualização de valores pelo tempo decorrido entre a pactuação e o efetivo início da execução. Além disso, a definição do prazo de trinta e seis meses para cumprimento da condição suspensiva está em desacordo com o prazo de validade dos restos a pagar não liquidados estabelecido pelo Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986.”

### 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 condição a ser cumprida pelo conveniente – as chamadas condições suspensivas –, prevendo-se que, enquanto a condição não se verifique, não terá efeito a celebração pactuada.

No regramento vigente, o prazo para cumprimento das referidas condições não poderá exceder 18 meses<sup>17</sup>. Dessa forma, o dispositivo incluído no PLDO 2025 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 (RAP). A regulamentação vigente já estabelece que, salvo se já tiverem sido liquidados, os restos a pagar não processados devem ser bloqueados em 30 de junho do segundo ano subsequente ao de inscrição<sup>18</sup>. Se desbloqueados, mas não liquidado até 31 de dezembro do exercício em que houve o bloqueio, a inscrição de RAP não processados poderá permanecer válida até o fim do exercício subsequente<sup>19</sup>, mantendo-se, nas circunstâncias albergadas pela norma, por prazo compatível com a cláusula suspensiva ampliada pelo dispositivo vetado.

<sup>17</sup> Art. 24, § 3º, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023:

§ 3º Quando a apresentação das peças documentais de que trata o caput for postergada para após a celebração, o prazo para cumprimento da condição suspensiva:

I - deverá estar fixado em cláusula específica;

II - poderá ser de até 9 (nove) meses, contados da data de assinatura do instrumento; e

III - poderá ser prorrogado, desde que o tempo total para cumprimento da condição suspensiva não exceda a 18 (dezoito) meses.

<sup>18</sup> Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986:

Art. 68. [...]

§ 2º Os restos a pagar inscritos na condição de não processados e que não forem liquidados serão bloqueados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda em 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição, e serão mantidos os referidos saldos em conta contábil específica no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi.

<sup>19</sup> *Ibidem*:

§ 4º As unidades gestoras responsáveis pelos saldos dos restos a pagar bloqueados poderão efetuar os desbloqueios até 31 de dezembro do exercício em que ocorreu o bloqueio dos saldos, desde que:

I – a sua execução tenha sido iniciada até a data prevista no § 2º, na hipótese das despesas executadas diretamente pelos órgãos e pelas entidades da União; ou

II - os seus instrumentos estejam vigentes e cumpram os requisitos para a sua eficácia, definidos pelas normas que tratam da transferência de recursos da União por meio de convênios, contratos de repasse, termos de colaboração, termos de fomento ou instrumentos congêneres, na hipótese das transferências

Questão relevante 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 estabelecer no termo de convênio, contrato de repasse ou ato congênere, em atenção a disciplinamento infralegal.

Em suma, o mecanismo vigente dos restos a pagar já oferece prazo razoável para atendimento de condições suspensivas de um ajuste. Três anos para apresentação de anteprojeto, comprovação de propriedade do terreno e obtenção de licença ambiental prévia, rudimentos preparatórios da execução de uma obra ou serviço de engenharia, denota incipiência na definição da finalidade da transferência dos recursos ou, de outra sorte, dificuldade do ente federativo para condução da política pública consagrada.

Em qualquer das situações, a população estará alijada do benefício que adviria da execução do objeto da avença cujo início seria adiado por 36 meses. Portanto, mais bem faria a seleção de projetos mais maduros, aptos à implementação imediata.

Outro efeito deletério evidente é a ampliação do estoque de restos a pagar não processados, prejudicando a eficiente gestão de caixa pelo Tesouro, dada a imprevisibilidade da necessidade de dispêndio quando (se), enfim, o gestor local lograr iniciar efetivamente a execução. Por fim, não se descuide de avaliar o impacto quando contrato de repasse for celebrado por intermédio de agente financeiro: a União repassa o recurso antecipadamente, que desde logo reduz o resultado primário, e ele fica retido na instituição, apenas em benefício desta.

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.

## 47.24.034 - DISPENSA DE CAUC PARA MUNICÍPIOS COM ATÉ 65 MIL HABITANTES

### DISPOSITIVO VETADO:

Art. 92. [...]

**§ 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 sessenta e cinco mil habitantes.**

### RAZÕES DO VETO:

“A obrigatoriedade de adimplência fiscal e financeira para celebração de transferências voluntárias está disposta no art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a qual estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no art. 163 da Constituição. Destaca-se que todas as exceções (ações de educação, saúde, assistência social, emendas parlamentares individuais e de bancada) já estão estabelecidas nesses normativos.”

### CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTARIAS:

As LDOs têm estabelecido que a entrega de recursos financeiros pela União em favor dos demais entes da Federação, a título de transferência voluntária, é caracterizado no momento da assinatura do convênio ou de instrumento congênere, não se confundindo com a operação financeira em si. Com isso, o exame das condições

de recursos da União aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios, aos consórcios públicos, aos serviços sociais autônomos e às entidades privadas sem fins lucrativos.

[...]

§ 7º Os restos a pagar não processados, desbloqueados nos termos do § 4º, e que não forem liquidados, serão cancelados em 31 de dezembro do ano subsequente ao do bloqueio.

de habilitação para recebimento dos recursos – a exemplo da inadimplência no CAUC – deve ocorrer somente à época da assinatura do termo, sem nova verificação quando das transferências correspondentes.

O dispositivo vetado buscava acrescentar regra ainda mais flexível em favor dos municípios com até 65.000 (sessenta e cinco mil) habitantes, de forma que também as transferências e as doações de bens, materiais e insumos pudessem ocorrer apesar da situação de inadimplência.

Contudo, a flexibilização demasiada da exigência de regularidade fiscal não favorece a condução diligente da gestão fiscal por parte dos municípios que se encontram inadimplentes. Questiona-se, nesse sentido, se o tratamento diferenciado encontra guarida na LRF, embora seu art. 25 preveja a possibilidade de se estabelecer outros critérios para transferência voluntária na LDO. De fato, disposições da LDO devem ratificar a gestão fiscal responsável, não arrefecê-la.

Quanto ao afastamento da exigência de adimplência dos municípios para o recebimento de doação de bens, materiais e insumos, deve-se observar que tem sido inapropriadamente invocado para albergar contratos de doações de bens (patrulhas mecanizadas, ambulâncias) não vinculados à execução dos objetos de transferências voluntárias. Ocorre que o *caput* do art. 92, que abriga o dispositivo vetado, trata somente 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 a serem empregados 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, pois trata-se da destinação final de materiais já empregados em convênio ou instrumento congênere celebrado e cujo objeto tenha sido ultimado, quando a doação desses bens esteja prevista no próprio instrumento original da avença.

Observe-se ainda que o dispositivo 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 1º de abril de 2021, e Decreto nº 99.658, de 30 de outubro de 1990), que não 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.

Portanto, o dispositivo em tela viola as normas do Direito Financeiro e, nesse sentir, respalda o veto oposto.

## 47.24.035 - PREFERÊNCIA PARA TRANSFERÊNCIAS A CONSÓRCIOS PÚBLICOS

### DISPOSITIVO VETADO:

**Art. 99. Na hipótese de igualdade de condições entre o consórcio público e os entes federativos dele integrantes para o recebimento de transferências de recursos nos termos estabelecidos nesta Seção, os órgãos e as entidades concedentes deverão dar preferência ao consórcio público.**

### RAZÕES DO VETO:

“A proposição legislativa contraria o interesse público, uma vez que a preferência automática pelos consórcios públicos desconsidera a autonomia administrativa e financeira dos Municípios e Estados integrantes do

consórcio, o que poderia enfraquecer a lógica de cooperação federativa e prejudicar a alocação mais eficiente de recursos públicos.”

### CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

O art. 99 estipula a preferência para transferências a consórcios públicos na hipótese de igualdade de condições entre estes e os entes federativos deles integrantes. Cabe frisar que o art. 95 do projeto de lei enviado pelo Poder Executivo já continha esse comando, embora com redação ligeiramente diferente.

O veto ocorreu com base em manifestação do Ministério da Saúde, que alegou contrariedade ao interesse público por suposta desconsideração da autonomia administrativa e financeira dos municípios e estados integrantes do consórcio, o que poderia enfraquecer a cooperação federativa e prejudicar a eficiência na alocação de recursos públicos.

Nada obstante as considerações apresentadas nas razões de veto, destaque-se que o dispositivo, com pequenas alterações, vem sendo repetido nas leis de diretrizes orçamentárias dos últimos anos. A justificativa para sua introdução por meio de emenda parlamentar no PLDO de 2015 foi de que a preferência seria salutar na medida em que a transferência alcançaria maior número de beneficiários. Além disso, estimularia a formação de consórcios, prevendo ação conjunta e colaborativa entre diversos entes da Federação.

Perceba-se que as razões do veto e a justificativa da origem do dispositivo expõem percepções diametralmente opostas. Como se trata de norma em vigor por um longo período, sem maiores contestações, seria recomendado que o Poder Executivo apresentasse evidências de eventuais prejuízos que possam subsidiar decisão política sobre a alteração desse ponto da sistemática de transferência de recursos para os consórcios públicos e os entes federados.

### 47.24.036 A 47.24.039 - CLASSIFICAÇÃO DO REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA MOBILIÁRIA POR GND

#### DISPOSITIVO VETADO:

Art. 108. [...]

**§ 2º As dotações relativas ao refinanciamento da dívida pública mobiliária federal, interna e externa, serão discriminadas e classificadas separadamente:**

**I - como juros e encargos da dívida (GND 2), o montante da atualização monetária da dívida mobiliária refinanciada, sem prejuízo da metodologia de apuração aplicada para a verificação do atendimento do disposto pelo inciso III do art. 167 da Constituição; e**

**II - como amortização da dívida (GND 6), o montante do refinanciamento do principal da dívida mobiliária.**

**§ 3º O Poder Executivo federal providenciará, em até 30 dias após a publicação dos orçamentos, a alteração dos montantes consignados na LOA 2025 para o refinanciamento da dívida pública mobiliária federal, de modo a torná-los compatíveis com o disposto no § 2º.**

#### RAZÕES DO VETO:

“A proposição legislativa contraria o interesse público ao violar o disposto no art. 29, *caput*, inciso V, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, segundo o qual o refinanciamento da dívida mobiliária consiste

na emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária, o que pode trazer ambiguidade metodológica em relação à apuração da dívida pública.”

### CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

De acordo com a LC nº 101, de 2000, o refinanciamento da dívida mobiliária corresponde à “emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária”, a qual “não poderá superar a variação do índice de preços previsto na lei de diretrizes orçamentárias” (arts. 5º, § 3º, e 29, inciso V). Com fundamento nas LDOs, a atualização monetária é calculada pela aplicação do IGP-M “no período compreendido entre a data de emissão dos títulos que a compõem e o final do exercício de 2019” e do IPCA a partir de 2020 (art. 107 da LDO 2025).

O pagamento de uma operação de crédito contratual ou por emissão de títulos, em uma ou mais parcelas, pode ser decomposto basicamente em amortização (GND 6) e juros (GND 2). A amortização refere-se à redução ou extinção do principal, enquanto os juros dizem respeito à remuneração do capital emprestado pelo credor. As condições contratuais ou referentes aos títulos emitidos podem determinar que parte dos juros, se corresponderem a mera atualização monetária do principal, seja a ele incorporada. A consequência disso é que o pagamento desse encargo é tido como amortização do principal, não como juros. E isso não representa impropriedade, pois os juros reais são os que efetivamente remuneram o capital tomado de empréstimo.

Cumprir lembrar que o art. 167, *caput*, inciso III, da Constituição estabelece limite para operações de crédito (comumente denominado regra de ouro das finanças públicas), que corresponde ao montante das despesas de capital. Em face disso, a classificação da atualização monetária não como amortização (despesa de capital classificada no GND 6), mas como juros (despesa corrente classificada no GND 2), teria impacto relevante no cumprimento da determinação constitucional, aumentando sobremaneira o montante de despesas correntes cuja execução passaria a depender da aprovação do Congresso Nacional por maioria absoluta.

Tome-se como exemplo a execução da despesa com refinanciamento da dívida no exercício financeiro de 2024. Embora toda a amortização tenha sido feita no GND 6, os subelementos de despesa (detalhados somente a partir da emissão dos empenhos) permitem identificar a parcela referente à atualização monetária.

| 0365 - REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA FEDERAL INTERNA (2024) |                                                            |                                                    |                    |              |
|----------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|--------------------|--------------|
| GND                                                                        | Elemento de Despesa <sup>1</sup>                           | Subelemento de Despesa <sup>2</sup>                | Pago (R\$ bilhões) | Participação |
| 6                                                                          | 76 - PRINCIPAL CORRIGIDO DA DÍVIDA MOBILIÁRIA REFINANCIADO | 01 - REFINANCIAMENTO PRINCIPAL DÍVIDA MOBILIARIA   | 887,2              | 71,7%        |
|                                                                            |                                                            | 03 - ATUALIZACAO MONETARIA DÍVIDA MOB.REFINANCIADA | 350,9              | 28,3%        |
| TOTAL                                                                      |                                                            |                                                    | 1.238,1            | 100,0%       |

Fonte: Siga Brasil.

1) Os elementos de despesa não constam da LOA, sendo detalhados somente no Siop e no Siafi, na “Dotação Inicial - Siafi” e na “Dotação Autorizada”; 2) Os subelementos de despesa são detalhados na emissão da nota de empenho.

Como se observa, amortização da dívida mobiliária no exercício financeiro de 2024, no âmbito do refinanciamento, foi de R\$ 1.238,1 bilhões, dos quais R\$ 350,9 bilhões (28,3%) correspondem à parcela dos juros nominais incorporados ao principal na forma de atualização monetária. Se essa parcela tivesse sido classificada como juros (GND 2), seu pagamento dependeria de aprovação do Congresso Nacional por maioria absoluta.

Quanto a essa questão, vale observar que o dispositivo vetado contém previsão de que a alteração na classificação da atualização monetária se faça “sem prejuízo da metodologia de apuração aplicada para a verificação do atendimento do disposto pelo inciso III do art. 167 da Constituição”. Contudo, a metodologia consiste justamente em verificar a diferença entre o montante das operações de crédito e o das despesas de capital. Então, a previsão se mostra inócua, pois será inevitável que estas últimas sofram redução em seu montante, cuja consequência será uma margem maior de descumprimento da regra de ouro na elaboração e na execução dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

De qualquer forma, para fins de visibilidade e monitoramento, é bastante que se realize pesquisa sobre a execução, detalhando-a por subelemento de despesa, por intermédio dos sistemas estruturantes do Governo Federal ou do Siga Brasil, *data warehouse* desenvolvido pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal e pelo Prodasen<sup>20</sup>, de operação bastante amigável e intuitiva.

## 47.24.040 - CONDIÇÕES PARA CONCESSÃO DE EMPRÉSTIMOS PARA EXPORTAÇÃO PELO BNDES

### DISPOSITIVO VETADO:

Art. 127. [...]

**§ 14. O financiamento do BNDES que favoreça a exportação de bens e serviços de engenharia de empresas brasileiras somente poderá ser concedido a país que esteja adimplente junto ao banco e que apresente garantias mitigadoras do risco soberano.**

### RAZÕES DO VETO:

“Em que pese a boa vontade do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, uma vez que poderia aumentar o rol de restrições existentes nas operações dos exportadores brasileiros, de modo a reduzir ainda mais a competitividade da indústria brasileira. Cumpre ressaltar que os normativos internos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES vedam a concessão de financiamento a devedores que estejam inadimplentes com o banco. Além disso, destaca-se a existência do Seguro de Crédito à Exportação – SCE, lastreado no Fundo de Garantia à Exportação – FGE, para a cobertura às garantias prestadas pela União para riscos comerciais, políticos e extraordinários.”

### CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

O dispositivo vetado, oriundo de emenda parlamentar, disciplina que o financiamento do BNDES que favoreça a exportação de bens e serviços de engenharia de empresas brasileiras somente poderá ser concedido a país que esteja adimplente junto ao banco e que apresente garantias mitigadoras do risco soberano.

Os financiamentos do BNDES para a exportação de bens e serviços de engenharia objetivam apoiar empresas brasileiras na execução de projetos no exterior, fomentando a comercialização de produtos e serviços de origem nacional. Nessa modalidade de financiamento, após a aprovação, os recursos são liberados para que a empresa produza os bens e serviços necessários para a exportação. O pagamento ao BNDES é feito posteriormente pelo importador, que pode ser uma empresa ou um país estrangeiro.

Nas razões do veto, o Executivo manifestou-se no sentido de que o referido dispositivo contraria o interesse público, uma vez que poderia aumentar o rol de restrições existentes nas operações dos exportadores brasileiros, de modo a reduzir ainda mais a competitividade da indústria brasileira. Além disso, o Executivo evidencia que os normativos internos do BNDES vedam a concessão de financiamento a devedores que estejam inadimplentes com o banco, além de afirmar a existência do Seguro de Crédito à Exportação (SCE), lastreado no Fundo de Garantia à Exportação (FGE), para cobertura às garantias prestadas pela União contra riscos comerciais, políticos e extraordinários.

Apesar dos argumentos expostos pelo Executivo, o referido dispositivo encontra harmonia com o previsto na Resolução nº 50, de 1993-SF, que trata de operações de financiamento externo com recursos orçamentários da União. O art. 6º do certificado normativo aludido determina como condição para concessão de financiamento externo que o tomador e o garantidor não estejam inadimplentes com a República Federativa do Brasil ou

<sup>20</sup> Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>>.

com qualquer de suas entidades controladas, de direito público ou privado, ressalvados os casos em que houver renegociação das dívidas diretamente pela União ou através de organismos internacionais.

Além do mais, o dispositivo não conflita com os atuais normativos internos do BNDES, conforme exposto pelo próprio Poder Executivo. Por fim, ressalta-se que o mesmo dispositivo está previsto no art. 130, § 15, da LDO 2024, também oriundo de emenda parlamentar, não tendo sido objeto de veto na ocasião da publicação da norma.

## 47.24.041 - FINANCIAMENTOS DO FNAC PARA RASTREAMENTO DE BAGAGENS E ANIMAIS

### DISPOSITIVO VETADO:

Art. 127. [...]

**§ 15. Os financiamentos do BNDES com recursos do Fundo Nacional de Aviação Civil - FNAC destinarão o montante correspondente a 10% do valor destinado na Lei Orçamentária Anual de 2025 ao apoio financeiro reembolsável mediante a concessão de empréstimos a empresas prestadoras de serviços aéreos regulares no mercado brasileiro, para investimentos em melhorias no rastreamento de bagagens e animais.**

### RAZÕES DO VETO:

“Não obstante a boa vontade do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, uma vez que as prioridades de alocação do Fundo Nacional de Aviação Civil – FNAC são estabelecidas anualmente pelo Comitê Gestor em função das mudanças nas necessidades do setor, que são dinâmicas e podem requerer ajustes tempestivos no decorrer do exercício.”

### CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

A Lei nº 14.978, de 18 de setembro de 2024, ao incluir o inciso IV do § 5º do art. 63 na Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, introduziu no arcabouço legal a possibilidade de os recursos do Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC) serem aplicados no “apoio financeiro reembolsável mediante concessão de empréstimo aos prestadores de serviços aéreos regulares para o adequado desenvolvimento de suas atividades, segundo regulamentação do Comitê Gestor”, previsto no § 9º do mesmo art. 63.

Para a viabilização do apoio financeiro supra, foi criado pela Lei nº 14.978, de 2024, o Comitê Gestor do FNAC (CG-FNAC), órgão colegiado integrante da estrutura do Ministério de Portos e Aeroportos, devendo sua competência e composição ser estabelecidas em ato do Poder Executivo. O CG-FNAC deverá fixar o valor global anual a ser disponibilizado para o apoio financeiro e o limite de empréstimo a ser concedido por linha de financiamento e por prestador de serviços.

O dispositivo vetado, ora examinado, pretendia vincular 10% (dez por cento) do valor destinado na lei orçamentária anual de 2025 ao apoio financeiro supramencionado, concedido a empresas prestadoras de serviços aéreos regulares no mercado brasileiro, a uma aplicação específica, qual seja, “investimentos em melhorias no rastreamento de bagagens e animais”.

Por sua vez, o Poder Executivo alegou nas razões de veto contrariedade ao interesse público, pois “as prioridades de alocação do Fundo Nacional de Aviação Civil - FNAC são estabelecidas anualmente pelo Comitê Gestor em função das mudanças nas necessidades do setor, que são dinâmicas e podem requerer ajustes tempestivos no decorrer do exercício”.

De fato, caso não fosse vetado, o dispositivo em análise constituiria restrição das funções atribuídas ao CG-FNAC pela legislação vigente, comprometendo parcialmente a prerrogativa do Comitê Gestor. Em última instância, avançaria sobre competência do Ministério de Portos e Aeroportos para definir prioridades na apli-

cação dos recursos financeiros do FNAC que estejam alinhadas com as políticas públicas atuais voltadas para o desenvolvimento do setor aéreo, com a necessária flexibilidade para adaptar ditas prioridades às demandas emergentes do setor.

## 47.24.042 - ADEQUAÇÃO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO SOBRE DECRETOS LEGISLATIVOS

### DISPOSITIVO VETADO:

Art. 129. As proposições legislativas, de que tratam o art. 59 da Constituição, as suas emendas e as propostas de atos infralegais que importem renúncia de receitas ou criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, nos termos dos art. 14 e art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, deverão ser instruídas com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois subsequentes e atender ao disposto neste artigo.

[...]

**§ 9º Aplica-se o disposto neste artigo aos projetos de decreto legislativo, somente quando relacionados a tratados, acordos ou atos internacionais cuja ratificação e promulgação resultem em renúncia de receitas ou criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, nos termos do disposto nos art. 14 e art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.**

### RAZÕES DO VETO:

“Em que pese a boa vontade do legislador, cumpre esclarecer que qualquer decreto legislativo – e não somente aqueles relativos a acordos internacionais – deve cumprir o regramento fiscal relativo à renúncia de receita ou à criação de despesa obrigatória de caráter continuado. O afastamento absoluto da regra fiscal, sem qualquer previsão de impacto, viola o disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

### CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

O veto presidencial ao § 9º do art. 129 encontra respaldo direto na LRF, assim como no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Esses dispositivos estabelecem parâmetros de prudência e transparência orçamentária, exigindo que qualquer ato do Poder Público, inclusive decretos legislativos, seja acompanhado de demonstrações claras sobre a origem dos recursos e o impacto fiscal esperado, na receita ou na despesa. Nesse sentido, ao vetar o dispositivo, o Poder Executivo busca evitar a abertura de lacunas para dispensar o cumprimento dessas regras.

A justificativa do Poder Executivo sustenta que o § 9º, caso aprovado, abriria espaço para que certas proposições se tornassem isentas, de forma ampla e irrestrita, da demonstração de impacto orçamentário e financeiro. A dispensa não se coaduna com responsabilidade na gestão fiscal (art. 1º, § 1º, da LRF), pois permitiria a adoção de medidas com efeitos significativos para o Erário, sem estimativas de custos ou indicação da devida compensação financeira. Desse modo, o veto reforça a interpretação de que não cabem exceções às regras de controle orçamentário e de disciplina fiscal, ressalvadas apenas as hipóteses já previstas, com juridicidade, pela legislação permanente.

A análise desse veto, à luz da LRF, mostra que os artigos 14 e 17 são centrais para a compreensão do tema. O art. 14 exige a estimativa de impacto e a adoção de compensações, quando da criação ou majoração de renúncia de receita, evitando desequilíbrios que possam agravar a situação fiscal. O art. 17, por sua vez, determina

que despesas obrigatórias de caráter continuado sejam acompanhadas de clara indicação de suas fontes de custeio. Ao barrar um dispositivo que afastaria essas exigências, o veto reforça a proteção do arcabouço fiscal, notadamente contra inovações que possam reduzir a transparência e a previsibilidade orçamentária.

A LDO 2025 traz, no art. 129 (*caput* e § 4º), a obrigação de se demonstrar o impacto orçamentário e financeiro e de se adotar medidas compensatórias para proposições que aumentem despesa ou gerem renúncia de receita. A supressão do § 9º impede a formação de exceções sem critérios objetivos, em sintonia com o art. 113 do ADCT, que preconiza o compromisso contínuo da União, de estados e de municípios com o equilíbrio entre receitas e despesas. A exigência de avaliação prévia dos efeitos orçamentários garante maior segurança jurídica e maior estabilidade na condução das políticas públicas.

Do ponto de vista da teoria econômica, a credibilidade das regras fiscais é fundamental para a sustentabilidade das contas públicas. A possibilidade de criar exceções amplas e não quantificadas representa risco de rompimento com esse princípio, pois abriria margem a comportamentos oportunistas (*moral hazard*) de agentes que, diante da ausência de freios orçamentários, poderiam ampliar gastos ou renunciar receitas. Além disso, a manutenção de requisitos de transparência e *accountability* confere previsibilidade e segurança ao ambiente econômico, reduzindo incertezas e favorecendo um clima de confiança, notadamente para investidores, gestores e a sociedade em geral.

A manutenção do veto ao § 9º do art. 129 representa medida alinhada com os princípios e os objetivos da LRF e do ADCT, ao exigir transparência, prudência e compensação na elaboração de normas que possam alterar despesas ou receitas públicas. Assim, considera-se que a decisão do Poder Executivo preserva a sustentabilidade das contas públicas ao evitar potenciais desequilíbrios causados por exceções genéricas ou pouco fundamentadas. Sob o prisma da teoria econômica, essa postura reforça a confiança no arcabouço fiscal, previne comportamentos oportunistas e concorre para promover a estabilidade macroeconômica.

## 47.24.043 - DIVULGAÇÃO DAS ATAS DAS REUNIÕES DA JEO

### DISPOSITIVO VETADO:

Art. 154. [...]

§ 1º Serão divulgados em sítios eletrônicos:

I - pelo Poder Executivo federal:

[...]

**v) as 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 DO VETO:

“A proposição legislativa contraria o interesse público ao elevar 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.”

### CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

O Decreto nº 9.884, de 27 de junho de 2019, dispõe sobre a Junta de Execução Orçamentária (JEO), “órgão de assessoramento direto ao Presidente da República 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 nº 9.884, de 2019, assessorar o Presidente da República: na elaboração dos atos que estabeleçam a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo, a que se refere o art. 8º da LC nº 101, de 2000 (LRF); no estabelecimento das metas anuais de que trata o § 1º do art. 4º da mesma norma; na recomendação de diretrizes para elaboração dos relatórios de que trata o art. 9º também da LRF.

Citada lei complementar esclarece, logo no 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:

Art. 1º [...]

**§ 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 prevê que as atas das reuniões da JEO devem ser divulgadas em sítio eletrônico em até cinco dias úteis após a realização de cada reunião.

Considerando que: (i) as competências da JEO estão relacionadas ao assessoramento do Chefe do Poder Executivo no cumprimento de determinações trazidas pela LRF; (ii) a LRF informa que a gestão fiscal responsável pressupõe a ação planejada e transparente; e (iii) o dispositivo vetado se insere no corpo de artigo da LDO 2025 (art. 154) 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 à Informação). Pelo contrário, é a ausência de divulgação do documento (ata das reuniões da JEO) que pode trazer riscos à gestão fiscal responsável.

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;

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 de janeiro de 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, de 2011, que as atas das reuniões do Copom, sejam devidamente publicadas:

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)

Portanto, a resistência oposta à divulgação das decisões da Junta sobre política fiscal não encontra paralelo na regulamentação e na prática do mais elevado colegiado deliberativo sobre política monetária. Parece, a propósito, padecer de razão o veto ao dispositivo sob apreciação.

## 47.24.044 - RELATÓRIO SOBRE MEDIDAS DE ECONOMIA COM GASTOS PREVIDENCIÁRIOS

### DISPOSITIVO VETADO:

Art. 155. Para fins de realização da audiência pública prevista no § 4º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, o Ministro de Estado da Fazenda encaminhará ao Congresso Nacional, até três dias antes da referida audiência ou até o último dia dos meses de maio, setembro e fevereiro, o que ocorrer primeiro, relatórios de avaliação do cumprimento da meta de resultado primário, com especial destaque às medidas de redução da despesa com previdência, e da trajetória da dívida pública federal, com as justificativas de eventuais desvios e a indicação das medidas corretivas adotadas.

§ 1º Os relatórios previstos no *caput* conterão também:

[...]

**IV - informações sobre as medidas de economia realizadas e projetadas para todo o exercício referentes a despesas com benefícios previdenciários, evidenciando seu montante para fins de composição na despesa respectiva.**

### RAZÕES DO VETO:

“Em que pese a boa vontade do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, uma vez que as medidas de economia realizadas, em regra, se baseiam em cenários contrafactuais, o que dificultaria sobremaneira o cumprimento do dispositivo normativo.”

### CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

O inciso IV do § 1º do art. 155 estabelecia a obrigatoriedade de inclusão de informações sobre medidas de economia em despesas com benefícios previdenciários nos relatórios de avaliação do cumprimento da meta de resultado primário. O veto fundamenta-se na necessidade de recorrer a cenários contrafactuais para mensurar as economias realizadas, ou seja, na construção de hipóteses sobre o que teria ocorrido na ausência da medida. Tais cenários, por sua própria natureza, são baseados em suposições e variam de acordo com a metodologia adotada.

A elaboração de projeções e a quantificação de medidas de economia com base em cenários hipotéticos podem se revelar metodologicamente complexas e suscetíveis a controvérsias. Essa complexidade técnica dificultaria o cumprimento da exigência prevista no inciso IV, podendo gerar interpretações divergentes, questionamentos quanto à confiabilidade dos números e, conseqüentemente, desvirtuar o processo de avaliação fiscal.

Embora a transparência seja essencial, o veto argumenta que estimativas baseadas em cenários hipotéticos poderiam, paradoxalmente, comprometer o interesse público ao dificultar a clareza e a efetividade do relatório. Em outras palavras, exigir dados cujas bases metodológicas são controversas poderia gerar mais dúvidas do que esclarecimentos, prejudicando a função de controle e fiscalização exercida pelo Congresso Nacional.

Como o *caput* já destaca as medidas de redução da despesa com previdência, a inclusão, no § 1º, do detalhamento de medidas de economia referentes a benefícios previdenciários pode ser vista como redundante ou como uma ampliação que vai além do necessário para a análise do cumprimento da meta primária.

O *caput* permite uma avaliação mais direta das medidas de corte implementadas, enquanto o inciso IV exigiria uma abordagem que envolve projeções e cenários hipotéticos, dificultando a mensuração concreta dos resultados e a comparação objetiva entre períodos. Assim, o veto reforça a ideia de que a prestação de contas deve se basear em informações que possam ser apresentadas de maneira clara e comprovável, sem recorrer a métodos que demandem suposições complexas e potencialmente controversas.

Ademais, ressalte-se que os demais incisos do § 1º do referido artigo contemplam aspectos já concretizados no tempo, o que está alinhado com a finalidade do relatório a que o artigo se refere, no âmbito da prestação de contas do Poder Executivo ao Poder Legislativo. O comando do *caput* já abrange o que pode ser indicado em uma prestação de contas, ou seja, as medidas que estão sendo aplicadas para a condução dos resultados futuros.

Conclui-se que o veto sustenta que a exigência de mensuração de economias projetadas e realizadas por meio de hipóteses comprometeria a clareza, a confiabilidade e, por conseguinte, o interesse público na efetiva prestação de contas da política fiscal. Além disso, como o *caput* já solicita a apresentação das medidas de redução da despesa com previdência, a inclusão desse detalhamento adicional previsto no vetado inciso IV poderia ser redundante e dificultar a operacionalização e o acompanhamento pelos órgãos responsáveis e pelo Legislativo.

## 47.24.045 - LIQUIDAÇÃO DE RAP NÃO PROCESSADOS EM FAVOR DE TERCEIROS

### DISPOSITIVO VETADO:

Art. 168. [...]

**§ 1º Excepcionalmente, na hipótese de desistência do credor original ou de rescisão contratual, no cumprimento da avença pactuada relativa a restos 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 DO VETO:

“Não obstante a boa intenção do legislador, a medida contraria o interesse público, pois o aproveitamento de eventual saldo a liquidar inscrito em restos a pagar não processados em favor de novo beneficiário estaria em desacordo com as disposições da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, a qual exige a identificação do credor na nota de empenho e estabelece o controle dos restos a pagar por credor, consoante o disposto nos art. 61 e art. 92, parágrafo único, respectivamente. Ademais, trata-se de proposição legislativa dissonante do princípio da anualidade orçamentária, o que impactaria outros exercícios financeiros e, por conseguinte, não seria compatível com a natureza transitória da Lei de Diretrizes Orçamentárias.”

### CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

O dispositivo objeto de veto destina-se a permitir a liquidação de restos a pagar não processados em favor de credor não indicado na respectiva nota de empenho, nas circunstâncias que arrola. As justificativas presidenciais para o veto apontam contrariedade ao interesse público, dado que os arts. 61 e 92 da Lei nº 4.320, de 1964, exigem a identificação do credor na nota de empenho e o controle dos restos a pagar por credor. Ademais, estaria atentando contra o princípio da anualidade orçamentária ao regular a execução das despesas orçamentárias de outros exercícios financeiros (onde o empenho e a inscrição de restos a pagar se fazem em favor de determinados credores), e não apenas daquele de referência da LDO.

Dispositivo com mesmo teor foi inaugurado na LDO 2022 (Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021), por meio de alteração promovida pela Lei nº 14.435, de 04 de agosto de 2022. Por ocasião da mencionada alteração, as Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal pronunciaram-se a respeito<sup>21</sup>:

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;
    - 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. Noutro sentido 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 ou-

<sup>21</sup> Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados; Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal. Nota Técnica Conjunta nº 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](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2022/PLN17_2022_NotaTecnica-Conjunta1.pdf)>.

tro 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, conclua-se, inicialmente, que o dispositivo vetado é contrário à legislação de regência, porque a Lei nº 4.320, de 1964, recepcionada pela Constituição como lei geral de gestão financeira da administração pública (art. 165, § 9º, inciso II), dispõe no 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.

Ora, se o empenho foi realizado em favor de alguma empresa ou entidade, houve a criação de obrigação, ainda que pendente do implemento de condição (fornecimento do bem ou do serviço contratado), à conta de dotação orçamentária autorizada. Assim, existe somente a obrigação junto ao credor que cumpriu as exigências legais, tipicamente a de vencer a licitação e assumir os compromissos de fornecimento, para fazer jus ao devido pagamento por parte do Estado.

Se, por qualquer motivo, a obrigação não pode ou não deve ser cumprida pelo credor original, e já tenha se findado o exercício financeiro em que a nota de empenho foi emitida, não existe autorização orçamentária, com suporte nos restos a pagar inscritos, para a assunção de obrigação junto a outro credor. Esgotou-se, portanto, a autorização orçamentária, que não é concedida em caráter plurianual, mas sim estritamente dentro do exercício (princípio da anualidade, nos termos do art. 165, inciso III, da Constituição, e do art. 2º da Lei 4.320, de 1964).

Dessa forma, após o encerramento do exercício financeiro, a administração não tem autorização para contrair novas obrigações à conta do orçamento correspondente, sendo o pagamento de restos a pagar tão somente o cumprimento, em exercícios posteriores, das obrigações legitimamente contraídas no exercício encerrado. De outro modo, haveria descumprimento não apenas do comando da lei de finanças públicas, mas da própria competência constitucional do Poder Legislativo em autorizar despesas, dado que a assunção de compromissos e, portanto, a emissão da nota de empenho, somente podem ocorrer dentro do exercício financeiro. Dessa forma, eventual mudança de credor representaria comprometimento dos recursos públicos para o qual o Executivo não foi autorizado pelo Legislativo.

Ademais, a autorização para a realização de despesas é concedida na forma de dotação orçamentária, que é utilizada/consumida quando da emissão da nota de empenho, documento no qual se deve indicar o credor a favor do qual o pagamento deve ser efetuado. A autorização para a realização de despesas não pode ser constituir, após o encerramento do exercício financeiro, possibilidade de substituição do credor dos restos a pagar, pois isso o tornaria distinto daquele indicado na nota de empenho.

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

De qualquer forma, trata-se de matéria já disciplinada em lei permanente, conforme §§ 8º e 9º do art. 90 da Lei nº 14.133, de 2021, com redação dada pela Lei nº 14.770, de 22 de dezembro de 2023. Questiona-se a constitucionalidade formal (lei ordinária tratando de regras gerais de Direito Financeiro) e material (ofensa ao princípio da anualidade) da norma. Contudo, a lei existe e, tendo em vista que apenas ao Supremo Tribunal Federal é dado pronunciar-se no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade, a lei é presumivelmente válida e é eficaz.

Logo, se o dispositivo na Lei de Licitações e Contratos é válido, torna-se despropositado constar da LDO. Se é nulo, tampouco a LDO elidiria a mácula, o que recomenda ainda mais a manutenção do veto.

## 47.24.046 - LICITAÇÃO COM DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE EXERCÍCIO FINANCEIRO ENCERRADO

### DISPOSITIVO VETADO:

Art. 168. [...]

**§ 2º Não havendo mais classificados no procedimento licitatório ou se esses se recusarem a assumir a obra ou serviço ou fornecimento de que trata o caput, 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 DO VETO:

“Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, pois, ao autorizar a realização de licitação com lastro em dotações previstas em leis orçamentárias anuais de exercícios anteriores, incorreria em ofensa ao princípio da anualidade orçamentária a que se refere o art. 2º da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. O dispositivo está em desacordo, também, com o disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, 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.

Ademais, o dispositivo trata de mecanismos de reutilização de restos a pagar em ampliação ao que consta na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Desse modo, o preceito consagraria normas que extrapolariam um exercício financeiro, de modo a não guardar compatibilidade com a vigência da Lei de Diretrizes Orçamentárias e a violar, portanto, as disposições do art. 165, § 2º, da Constituição.”

### CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

O dispositivo autorizava a utilização de restos a pagar não processados como se fosse dotação orçamentária do exercício corrente para estear a abertura de licitação. Dispositivo de teor semelhante foi vetado quando da sanção da lei de diretrizes orçamentárias para 2024<sup>22</sup>, tendo sido o veto mantido pelo Congresso Nacional<sup>23</sup>.

As razões do veto iniciam-se pela replicação da argumentação do veto oposto no ano anterior – ofensa ao princípio da anualidade e à exigência de crédito específico como condição da licitação –, as quais foram

<sup>22</sup> Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023, § 7º do art. 170, Veto nº 1/2024 - item 01.24.044.

<sup>23</sup> Em anos anteriores, 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).

analisadas e ampliadas pelas Consultorias na Nota Técnica Conjunta nº 1/2024<sup>24</sup>, que estribam integralmente o posicionamento ora firmado:

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.

[...]

Adicionalmente, tem fundamento a menção feita pela justificativa do veto à Lei de Responsabilidade Fiscal: de fato, o art. 16, §§ 1º, inciso I, e o 4º, inciso I, preveem 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.

Cabe reiterar que a alteração da abrangência do *caput* do artigo em que o parágrafo vetado se insere (de todas as despesas, tal como previsto na LDO 2024<sup>25</sup>, para abranger apenas aquelas destinadas à “conclusão de obras e serviços de engenharia paralisados há mais de um ano e cujos orçamentos estejam defasados”, na LDO atual) não altera minimamente a apreciação anterior. Isto porque a exigência de observância do princípio

<sup>24</sup> 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, pp. 23 et seq.

<sup>25</sup> Art. 170. A despesa não poderá ser realizada se não houver comprovada e suficiente disponibilidade de dotação orçamentária para atendê-la, vedada a adoção de qualquer procedimento que viabilize a sua realização sem observar a referida disponibilidade.

da anualidade, tal como acima apontado, estende-se a toda e qualquer despesa pública, independentemente de sua finalidade, não havendo exceções que possam justificar o seu afastamento.

A justificativa do veto estende os argumentos ao fato de que o dispositivo estaria ampliando o quanto disposto na Lei nº 14.133, de 2021 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos (LLCA), pretendendo então mudar normas de natureza permanente, o que seria incompatível com a vigência anual da lei de diretrizes orçamentárias, nos termos do art. 165, § 2º, da Constituição.

De fato, dispositivo de teor semelhante ao vetado consta do art. 90, § 9º, da LLCA<sup>26</sup>, o qual pretende autorizar, em contratações decorrentes de registro de preços, a utilização de saldos de empenhos e de restos a pagar não processados para a abertura de nova licitação. O objeto da LLCA, portanto, é substantivamente o mesmo do dispositivo da LDO 2025 cujo veto se examina. Por conseguinte, de um ponto de vista formal, o argumento do veto tem alguma lógica: não é cabível a uma lei de diretrizes orçamentárias (de vigência temporária) modificar disposições legislativas de caráter permanente já fixadas alhures, a menos que essa possibilidade esteja expressamente ressalvada na própria norma permanente, do que não há nenhuma evidência no caso concreto.

A esse respeito, é preciso ressaltar (em linha com a argumentação do veto derrubado ao dispositivo em tela da LLCA) que a própria disposição da matéria na lei de licitações e contratos é inconstitucional: ainda que a LLCA seja hábil a veicular normas gerais nacionais de licitações e contratos (art. 22, inciso XXVII, da Constituição), o objeto do dispositivo é, inequivocamente, dispor sobre direito financeiro (regras de execução orçamentária), o que exige de plano uma lei complementar nacional com essa finalidade (art. 163, inciso I, e art. 165, § 9º, inciso II, da Constituição<sup>27</sup>). Trata-se de pretensão de estabelecer norma geral de execução orçamentária não apenas pela abrangência a todos os entes (que decorre da sua veiculação no bojo da LLCA), mas também e principalmente pelo objeto: pretende criar uma situação de exceção à exigência estabelecida em caráter geral pela nº Lei 4.320, de 1964 (arts. 35, inciso II, 38, e 59), de que o valor da despesa anulada no exercício do empenho seja revertido à dotação correspondente, e que a despesa empenhada no exercício não exceda os créditos nele aprovados, alterando profundamente conceitos centrais da arquitetura dos procedimentos de execução orçamentária.

Mais ainda, seria necessária uma lei complementar com essa finalidade específica, pois exigem as regras legais de técnica legislativa vigentes no ordenamento nacional por força da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que o mesmo assunto seja disciplinado por uma única lei (ou o seu desdobramento na forma de leis interpretativas e de desenvolvimento, sempre versando sobre a mesma abrangência e âmbito de aplicação – art. 7º, inciso IV). Por esse motivo, descabe a todos os títulos que uma mesma lei pretenda regulamentar simultaneamente os procedimentos de licitações e contratos, por um lado, e as regras gerais de execução financeira e orçamentária, por outro. Não havendo, dessa forma, enquadramento na competência legislativa constitucional da União, a pretensão de abrangência nacional dos dispositivos sobre a matéria é incabível no ordenamento constitucional – e, na medida em que seus termos contrariam as atuais normas nacionais vigentes, de igual modo seria incabível considerá-los um exercício de auto-organização administrativa da própria União.

As considerações anteriores afastam, portanto, o hipotético argumento de que a menção a regra semelhante na LLCA serviria para fundamentar o dispositivo vetado na LDO (inclusive sob o pretexto de que seria redundante e, portanto, inócuo). Primeiro, porque, no fundo do direito, incorrem nas mesmas inconstitucionalidades

<sup>26</sup> Art. 90 [...]

§ 7º Será facultada à Administração a convocação dos demais licitantes classificados para a contratação de remanescente de obra, de serviço ou de fornecimento em consequência de rescisão contratual, observados os mesmos critérios estabelecidos nos §§ 2º e 4º deste artigo.

§ 8º Na situação de que trata o § 7º deste artigo, é autorizado o aproveitamento, em favor da nova contratada, de eventual saldo a liquidar inscrito em despesas empenhadas ou em restos a pagar não processados.

§ 9º Se frustradas as providências dos §§ 2º e 4º, o saldo de que trata o § 8º deste artigo poderá ser computado como efetiva disponibilidade para nova licitação, desde que identificada vantajosidade para a administração pública e mantido o objeto programado.

<sup>27</sup> Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

[...]

Art. 165 [...]

§ 9º Cabe à lei complementar:

[...]

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

dade e ilegalidade do dispositivo vetado. Adicionalmente, porque sequer a LLCA é veículo constitucionalmente habilitado para estabelecer regra dessa natureza.

Portanto, entendemos que o dispositivo vetado contraria princípios constitucionais e legais expressos do ordenamento jurídico que regula o orçamento público.

## **47.24.047 - PRAZO PARA LIQUIDAÇÃO DE RAP NÃO PROCESSADOS INSCRITOS A PARTIR DE 2019**

### **DISPOSITIVO VETADO:**

**Art. 169. Os restos a pagar não processados inscritos a partir do exercício de 2019, vigentes no mês de novembro de 2024, e que se refiram a transferências realizadas pelos órgãos e entidades da administração pública federal aos Estados, Distrito Federal e Municípios, ou a descentralizações de crédito realizadas entre órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União poderão ser liquidados até 31 de dezembro de 2025.**

### **RAZÕES DO VETO:**

“A proposição legislativa contraria o interesse público ao fazer perdurar valores relativos ao orçamento dos últimos seis exercícios no estoque de restos a pagar, de modo a afetar a alocação eficiente e eficaz dos recursos às atividades públicas em satisfatório estado de realização, objetivo principal da programação financeira federal.”

### **CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:**

O dispositivo vetado visava a prorrogar a vigência de determinados restos a pagar não processados, permitindo sua liquidação até 31 de dezembro de 2025. Foi inserido no PLDO 2025 em virtude da aprovação de quatro emendas de mesmo teor, as quais tiveram a seguinte justificativa:

Considerando a dificuldade de execução dos restos a pagar, em especial do[s] vinculados a emendas parlamentares em razão da paralisação de sua execução durante o ano por decisão judicial, justifica-se a prorrogação do prazo para execução dos mesmos.

Para uma adequada compreensão dos efeitos do dispositivo, assim como de seu mérito, faz-se mister breve contextualização.

Restos a pagar são obrigações correspondentes a despesas empenhadas mas não pagas até o encerramento do exercício financeiro de referência, podendo ter sua execução continuada em exercícios subsequentes, desde que atendidos certos critérios. Os restos a pagar não processados, objeto do dispositivo, são aqueles cujas despesas não chegaram sequer a ser liquidadas no exercício financeiro em que foram empenhadas, em virtude de não ter havido comprovação da entrega do bem ou da prestação do serviço, ou tempo hábil para atestar a sua funcionalidade conforme previsto no contrato e no edital de licitação.

O instituto dos restos a pagar permite o prosseguimento de despesas cujo ciclo não se completou no exercício financeiro, evitando a interrupção das ações governamentais na transição entre exercícios. No entanto, os restos a pagar concorrerão por recursos financeiros com as despesas autorizadas para o exercício seguinte, formando um verdadeiro “orçamento paralelo” e prejudicando o planejamento e a gestão. Não por acaso, os restos a pagar têm sido, há pelo menos duas décadas, um desafio recorrente da gestão fiscal na União, especialmente pelo montante do seu estoque, usualmente acima de R\$ 200 bilhões (em valores atuais). Essa preocupação está claramente refletida nas razões do veto.

Para atenuar esse problema e incentivar a execução tempestiva das despesas, são atribuídos prazos de vigência aos restos a pagar não processados. A regra geral, definida no art. 68, § 2º, do Decreto nº 93.872, de 1986, estabelece um prazo de dezoito meses<sup>28</sup> para a liquidação dos restos a pagar não processados, podendo ser estendido, conforme certas condições, para dois ou três exercícios financeiros. Findo o prazo, os restos a pagar são cancelados.

O mesmo decreto estabelece exceções à regra: restos a pagar relativos a despesas do Ministério da Saúde, ao Programa de Aceleração do Crescimento - Novo PAC e a emendas impositivas individuais e de bancada estadual não estão sujeitos a esses prazos. Além disso, é costumeiro o Poder Executivo editar decretos com regras especiais, tais como vigências específicas para restos a pagar de determinados tipos de despesas e prorrogações generalizadas de restos a pagar vincendos<sup>29</sup>.

Nos últimos anos, além das frequentes alterações realizadas por meio de decretos, verificou-se também a introdução de mudanças nas normas de cancelamento de restos a pagar diretamente nas leis de diretrizes orçamentárias. Por exemplo, a LDO 2022 estabeleceu uma nova exceção à regra geral de cancelamento, determinando que os restos a pagar vinculados a contratos, convênios, acordos ou ajustes com vigência plurianual, inscritos nos exercícios de 2019 e 2020, só poderiam ter seus saldos não liquidados cancelados após 31 de dezembro de 2023.

Em especial, o art. 172 da LDO 2024 estipulou que os restos a pagar não processados, inscritos a partir do exercício de 2019 e ainda vigentes em novembro de 2023, poderiam ser liquidados até 31 de dezembro de 2024, desde que estivessem relacionados a transferências da administração pública federal para estados, Distrito Federal ou municípios, ou a descentralizações de crédito entre órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. Ressalte-se que o dispositivo vetado aqui analisado é uma repetição literal desse artigo, alterando apenas as datas de referência.

Analisando a justificativa apresentada nas emendas que deram origem ao dispositivo em tela, infere-se que a sua lógica subjacente seja a seguinte. Primeiramente, a LDO 2024 já havia prorrogado a vigência desses mesmos restos a pagar até 31 de dezembro de 2024 (ressalte-se que esse dispositivo não foi vetado, ou seja, houve concordância do Executivo quanto ao seu mérito). No entanto, a execução de ao menos parte dessas despesas ao longo do exercício de 2024 teria sido frustrada em virtude das decisões do STF no âmbito da ADPF 854 e de outras ações. Portanto, a repetição do dispositivo na LDO 2025 visaria tão somente a viabilizar uma decisão já acordada entre Executivo e Legislativo.

É pertinente detalhar os potenciais efeitos do dispositivo vetado. Os restos a pagar por ele prorrogados são aqueles referentes a transferências para entes subnacionais e a descentralizações de crédito, inscritos a partir de 2019 e vigentes em novembro de 2024. Dada a regra geral de vigência, o efeito seria principalmente prorrogar os restos a pagar inscritos entre os exercícios de 2019 e 2021, uma vez que aqueles inscritos entre 2022 e 2024 ainda teriam prazo para liquidação, atendidos alguns critérios<sup>30</sup>. Além disso, uma vez que os restos a pagar de emendas impositivas não se sujeitam aos referidos prazos, o dispositivo provavelmente visou a prorrogar especialmente a vigência dos restos a pagar oriundos de despesas discricionárias (RP 2), emendas de comissão (RP 8) e emendas de relator-geral (RP 9).

No entanto, como foi vetado, o dispositivo não deve ter sido considerado, quando do encerramento do exercício financeiro de 2024, no processamento dos restos a pagar, levando os restos a pagar objeto do dispo-

<sup>28</sup> Os restos a pagar que não forem liquidados em 18 meses após a sua inscrição (ou seja, até 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição) serão bloqueados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), podendo ser desbloqueados caso sua execução tenha sido iniciada ou, no caso de transferências, seus instrumentos estejam vigentes e válidos. Os restos a pagar que não forem desbloqueados serão cancelados ao final do exercício financeiro.

<sup>29</sup> Entre esses podemos citar os Decretos nºs 7.057, de 2009, 7.418, de 2010, 8.407, de 2015, 8.795, de 2016, 9.068, de 2017, 9.896, de 2019, 10.579, de 2020, e 10.614, de 2021.

<sup>30</sup> Prazo para liquidação de 18 meses, até 30 de junho do segundo ano subsequente ao da inscrição do RAP, mais 6 meses em que o RAP poderá ser desbloqueado, até 31 de dezembro do exercício em que o saldo foi bloqueado, mais 12 meses até o termo *ad quem* para cancelamento do RAP não processado que não houver sido liquidado após o desbloqueio, até 31 de dezembro do ano subsequente, nos termos, respectivamente, dos §§ 2º, 4º e 7º do art. 68 do Decreto nº 93.872, de 1986.

sitivo ao cancelamento. A esse respeito, o Relatório de Avaliação dos Restos a Pagar 2025<sup>31</sup> menciona expressamente o cancelamento de restos a pagar referentes aos exercícios de 2019 a 2022:

Já o segundo cancelamento atendeu ao disposto no art. 68 do Decreto nº 93.872/1986, sendo cancelados todos os saldos de RAP não processados e não liquidados de 2019, 2020 e 2021, bem como os RAP não processados de 2022 que permaneceram bloqueados até o encerramento do exercício.

A Tabela a seguir apresenta a execução de restos a pagar selecionados no exercício de 2024, permitindo avaliar a dimensão desse cancelamento.

**Restos a Pagar não processados relativos a transferências para entes subnacionais inscritos entre os exercícios de 2019 e 2022 - RPs selecionados**

R\$ bilhões

| Inscritos até 2023 | Cancelados em 2024 | Pagos em 2024 | Saldo a Pagar a partir de 2025 |
|--------------------|--------------------|---------------|--------------------------------|
| 15,0               | 4,6                | 3,4           | 7,0                            |

Fonte: Relatório de Avaliação dos Restos a Pagar 2025 - Anexos. Disponível em: <[https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO\\_ANEXO:24552](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:24552)>.

Notas: 1) consideradas as modalidades de aplicação 30, 31, 32, 40, 41 e 42; 2) excluídos os restos a pagar relativos ao Ministério da Saúde; 3) considerados os restos a pagar classificados com os RPs 2, 8 e 9; 4) não inclui restos a pagar relativos a descentralizações de crédito realizadas entre órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União.

Portanto, dentre os restos a pagar objeto do dispositivo, foi cancelado um montante de R\$ 4,6 bilhões, dos R\$ 15,0 bilhões que haviam sido inscritos até 2023. A maior parte desse cancelamento, se não todo, teria sido evitada caso o dispositivo em análise não houvesse sido vetado (ou se o veto tivesse sido rejeitado até 31/12/2024). Além disso, R\$ 3,4 bilhões foram pagos em 2024, restando saldo de R\$ 7,0 bilhões a serem pagos a partir de 2025<sup>32</sup>.

Cabe, por final, inquirir qual seria o efeito de uma eventual rejeição a este veto. Avalia-se que essa rejeição não produziria qualquer efeito jurídico relevante. Isso porque os restos a pagar cuja vigência o dispositivo pretendia prorrogar estão em uma das seguintes situações:

- ou foram cancelados, e tal ato não pode ser desfeito ou revertido, por falta de previsão legal, nem seria passível de anulação, pois, a princípio, teria sido editado em concordância com as normas vigentes;
- ou tiveram os saldos transferidos para o exercício financeiro de 2025 e, portanto, podem, segundo a regra geral, ser liquidados até 31 de dezembro de 2025, mesma data estipulada no dispositivo vetado.

Portanto, não será a rejeição ao veto que permitirá eventual reintrodução dos restos a pagar cancelados nos orçamentos da União. Considerando o presente ordenamento jurídico, seria necessário que tais despesas fossem contempladas com nova dotação, seja diretamente na lei orçamentária anual ou por meio de créditos adicionais. As considerações, pois, referendam a manutenção do veto ao dispositivo.

## 47.24.048 A 47.24.052 - ROL DE DESPESAS OBRIGATÓRIAS

### DISPOSITIVOS VETADOS:

Anexo III – Seção I

[...]

**X - subvenção econômica para as Aquisições do Governo Federal e Formação de Estoques Reguladores e Estratégicos - AGF (Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992);**

<sup>31</sup> Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-dos-restos-a-pagar/2025/114>>.

<sup>32</sup> Destes R\$ 7,0 bilhões, R\$ 2,5 bilhões foram liquidados em 2024 mas ainda não pagos, podendo os pagamentos correspondentes ser efetuados a partir de 2025. Os demais R\$ 4,5 bilhões estão em sua maior parte em uma das seguintes situações: ou são restos a pagar inscritos em 2022 e que estavam desbloqueados em 31/12/2024 (podendo assim ser liquidados até 31/12/2025) ou referem-se a contratos de duração plurianual, em acordo com o parágrafo único do art. 105 da Lei nº 14.133, de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos).

**XI - subvenção econômica para Garantia e Sustentação de Preços na comercialização de produtos agropecuários (Lei nº 8.427, de 1992);**

**XII - subvenção econômica para Garantia e Sustentação de Preços na comercialização de produtos da agricultura familiar (Lei nº 8.427, de 1992);**

[...]

**LXXV - despesas relacionadas ao Ensino Profissional Marítimo (EPM) destinado à qualificação e capacitação de agentes portuários e aquaviários (art. 17 da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999);**

**LXXVI - subvenção econômica ao prêmio do seguro rural (Lei nº 10.823, 19 de dezembro de 2003).**

## RAZÕES DO VETO:

“Em que pese a boa vontade do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, uma vez que reduz a flexibilidade e a liberdade dos órgãos na gestão de suas próprias despesas orçamentárias, visto que as despesas são originalmente discricionárias.”

## CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

O Anexo III da LDO 2025 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, as “Demais Despesas Ressalvadas”.

Os itens vetados foram incluídos na Seção I, do Anexo III, que contempla despesas obrigatórias. Verifica-se, porém, que os itens em referência constituem despesas discricionárias. Desse modo, cabe ao Poder Legislativo avaliar 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.

Especificamente em relação às subvenções regidas pela Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992 (incisos X, XI e XII da Seção I do Anexo III), vale observar que, até 2023, as despesas eram classificadas como obrigatórias, e suas dotações vinculavam-se ao Ministério da Fazenda (em particular, no órgão “74000 - Operações Oficiais de Crédito”). A partir de 2024, por interpretação do Poder Executivo, essas despesas passaram a ser consideradas discricionárias, e suas dotações foram transferidas para os órgãos responsáveis pela política pública: o Ministério da Agricultura e Pecuária e o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar.

## 47.24.053 A 47.24.069 - RESSALVAS AO CONTINGENCIAMENTO

### DISPOSITIVOS VETADOS:

#### Anexo III - Seção III

#### Das demais despesas ressalvadas

**I - promoção do desenvolvimento regional por meio da aplicação de recursos diretamente arrecadados pela Superintendência da Zona Franca de Manaus - Suframa;**

- II - implantação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras - SISFRON;**
- III - despesas do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF (art. 41 da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006);**
- IV - despesas com análises para outorga de títulos minerários e com a fiscalização da lavra de recursos minerais estratégicos;**
- V - aquisição e distribuição de alimentos da agricultura familiar para promoção da segurança alimentar e nutricional (Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023);**
- VI - defesa agropecuária;**
- VII - despesas com a proteção, a promoção e o apoio às populações indígenas;**
- VIII - programa de proteção aos defensores de direitos humanos, comunicadores e ambientalistas e Conselho Deliberativo do Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (Decreto nº 9.937, de 24 de julho de 2019);**
- IX - programa de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte (Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018);**
- X - programa de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas (Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999) e o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência (Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017);**
- XI - Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991);**
- XII - Fundo Nacional do Idoso (Lei nº 12.213, de 20 de janeiro de 2010);**
- XIII - Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000;**
- XIV - despesas com a prevenção e mitigação de desastres naturais;**
- XV - despesas com educação superior na rede federal de ensino;**
- XVI - despesas com as ações de “Pesquisa, Desenvolvimento e Transferência de Tecnologias para a Agropecuária” e de “Manutenção e Modernização da Infraestrutura Física das Unidades da Embrapa”, vinculadas ao programa 2303 - Pesquisa e Inovação Agropecuária, no âmbito da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa; e**
- XVII - despesas vinculadas ao Programa Nacional de Vacinação em Escolas Públicas (Lei nº 14.886, de 11 de junho de 2024).”**

#### **RAZÕES DO VETO:**

“Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, uma vez que a ressalva de despesas da limitação de empenho tem como efeito aumentar a rigidez orçamentária e restringir a possibilidade de o Poder Executivo federal dispor sobre essa limitação de acordo com as necessidades sociais e as disponibilidades orçamentárias no momento da execução.”

## CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

O Anexo III da LDO contém as ações ressalvadas do contingenciamento, mecanismo proposto pela LRF para adequar a execução das despesas às projeções da arrecadação, com vistas ao atingimento da meta de resultado fiscal. 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”.

Durante a tramitação do PLDO 2025, foram incluídos pelo Congresso Nacional 17 incisos na Seção III, os quais foram vetados pelo Poder Executivo. 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.

## 47.24.070 A 47.24.164 - PRIORIDADES E METAS

### DISPOSITIVO VETADO:

Art. 182. Integram esta Lei:

#### VIII - Anexo VIII - Prioridades e Metas.

### RAZÕES DO VETO:

“Em que pese a boa vontade do legislador, 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, com a inclusão de dezenas de ações e metas como prioritárias, dispersaria os esforços do Governo para melhorar a execução, o monitoramento e o controle das prioridades já elencadas e contribuiria para a elevação da rigidez orçamentária.”

## CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

Como tem ocorrido nos últimos anos, foi vetado o Anexo de Prioridades e Metas da LDO 2025 (Anexo VIII). 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 2025.

Portanto, se não estão previstas as metas e prioridades da administração pública federal na LDO 2025, 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 o foram na norma de regência, com outorga constitucional. Caso metas e prioridades tenham sido elencadas em outro diploma legal, como na Lei nº 14.802, de 2024, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027, essa suposta previsão não encontra abrigo no texto constitucional e, justamente por isso, não seria suficiente para motivar o veto ao Anexo VIII.

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 na proposta orçamentária para o exercício financeiro subsequente. 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 em momento que dista da elaboração do PLOA para o exercício financeiro de referência.

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. Por outro lado, a referendar o veto, subsiste o argumento de que as prioridades ditadas pelo Congresso Nacional não poderiam ser observadas pelo Poder Executivo na elaboração do PLOA 2025, e que apenas vinculariam o próprio Congresso Nacional na apreciação do projeto ainda em tramitação.

### 3. CONCLUSÃO

---

São esses os apontamentos que ofertamos aos nobres parlamentares para fomentar o debate sobre o veto oposto às disposições do PLDO 2025. Cientes de que, para além da apreciação técnico-jurídica, a feitura de normas cinge-se de ponderações de mérito político, sobre a oportunidade e a conveniência das inovações legislativas a promover, seguimos à disposição para prestar os esclarecimentos e a assessoria porventura cabíveis.

De acordo:

**Flavio Diogo Luz<sup>[1]</sup>**

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

**Graciano Rocha Mendes<sup>[2]</sup>**

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

<sup>[1]</sup> Consultores designados: Alessandro Chaves, Augusto Bello, Bento Monteiro, Cezar Vinícius de Souza, Daniel Corrêa, Daniel Couri, Danilo Faria, Felipe Avezani, Fernanda Tercetti, Fernando Moutinho, Fernando Veiga, Helena Assaf, Jonathan Aguiar, Juci Melim, Marcelo Sousa, Marcos Felipe Martins, Maurício Macêdo, Neide Aparecida de Carvalho, Otávio Gondim, Renan Milfont, Sérgio Machado, Victor Nascimento, Vincenzo Papariello e Vinicius Amaral.

<sup>[2]</sup> Consultores designados: Antônio Carlos Costa D'Ávila Carvalho Júnior, Caio Rocha, Dayson Pereira Bezerra de Almeida, Edson Martins de Moraes, Mário Luís Gurgel de Souza, Rafael Alves de Araujo, Tiago Mota Avelar Almeida, Tulio Cambraia e Wellington Pinheiro de Araujo.

