

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 2/2026

CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS VETOS AO PLDO 2026 - VETO Nº 51/2025 MENSAGEM Nº 1.912, DE 31 DE DEZEMBRO DE 2025



Endereço na internet: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/17909>

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

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

MESA DO CONGRESSO NACIONAL

Senador Davi Alcolumbre
Presidente

Deputado Altineu Côrtes
1ª Vice-Presidente

Senador Humberto Costa
2ª Vice-Presidente

Deputado Carlos Veras
1ª Secretário

Senador Confúcio Moura
2ª Secretário

Deputada Delegada Katarina
3ª Secretária

Senador Laércio Oliveira
4ª Secretário

MESA DO SENADO FEDERAL

Senador Davi Alcolumbre
Presidente

Senador Eduardo Gomes
1ª Vice-Presidente

Senador Humberto Costa
2ª Vice-Presidente

Senadora Daniella Ribeiro
1ª Secretária

Senador Confúcio Moura
2ª Secretário

Senadora Ana Paula Lobato
3ª Secretária

Senador Laércio Oliveira
4ª Secretário

MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Hugo Motta
Presidente

Deputado Altineu Côrtes
1ª Vice-Presidente

Deputado Elmar Nascimento
2ª Vice-Presidente

Deputado Carlos Veras
1ª Secretário

Deputado Lula da Fonte
2ª Secretário

Deputada Delegada Katarina
3ª Secretária

Deputado Sergio Souza
4ª Secretário

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 2/2026 | FEVEREIRO/2026

ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS

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

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

Francisco Lúcio (Câmara dos Deputados),
Otávio Gondim (Senado Federal), Bento Monteiro,
Fernanda Tercetti, Marcelo Teixeira, Maurício
Macêdo, Paulo Oliveira, Sérgio Tadao.

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 2/2026

**CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS VETOS
AO PLDO 2026 - VETO Nº 51/2025
MENSAGEM Nº 1.912, DE 31 DE DEZEMBRO DE 2025**

Fevereiro de 2026

Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira - CD

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle - SF



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO | 3

2. ANÁLISE DOS VETOS | 4

- 51.25.001 - Vinculação do pagamento à ação orçamentária e ao exercício financeiro | 4
- 51.25.002 e 51.25.003 - Categoria de programação específica | 5
- 51.25.004 e 51.25.005 - Destinação de recursos para despesas fora da competência da União | 6
- 51.25.006 a 51.25.014 - Priorização Orçamentária para Municípios Impactados por Empreendimentos Estruturantes | 7
- 51.25.015 - Custeio do transporte público com recursos do Programa de Mobilidade Urbana | 8
- 51.25.016 - Ganho real desde 2016 para o Fundo Partidário | 9
- 51.25.017 - Possibilidade de retirada da indicação de beneficiário antes do empenho | 11
- 51.25.018 - Empenho de programações RP 6, RP 7 e RP 8 com cláusula suspensiva | 13
- 51.25.019 - Comunicação à CMO de atos relativos à execução de emendas | 14
- 51.25.020 - Limite mínimo de divisibilidade de emendas parlamentares | 15
- 51.25.021 e 51.25.022 - Recebimento excepcional de emendas de bancada sem observância do regimento comum | 15
- 51.25.023 - Não configuração de vedação eleitoral em doação com encargo | 17
- 51.25.024 - Cláusula suspensiva de convênio ou instrumento congênere | 18
- 51.25.025 - Dispensa de CAUC para municípios com até 65 mil habitantes | 19
- 51.25.026 - Incorporação do CNES no SIOP | 21
- 51.25.027 - Majoração de tetos de transferências em saúde para atender a demanda reprimida | 22
- 51.25.028 - Limite máximo de valor mínimo para celebração de convênios e contratos de repasse | 22
- 51.25.029 e 51.25.030 - Discriminação das dotações de refinanciamento da dívida mobiliária federal | 23
- 51.25.031 - Divulgação de informações sobre fundos que recebam recursos da União | 24
- 51.25.032 - Divulgação da correlação entre as programações de emendas parlamentares e objetivos do PPA | 25
- 51.25.033 - Liquidação de restos a pagar não processados com substituição de credor | 26
- 51.25.034 - Nova licitação com utilização de restos a pagar não processados | 27
- 51.25.035 - Vinculação de recursos do Fundo Social à saúde e à educação | 27
- 51.25.036 a 51.25.038 - Aglutinação de restos a pagar para conclusão de obras inacabadas | 28
- 51.25.039 a 51.25.044 - Ressalvas ao contingenciamento | 29

3. CONCLUSÃO | 31

1. INTRODUÇÃO

O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2026 - PLDO 2026, sancionado pelo Poder Executivo, foi convertido na Lei nº 15.321, de 31 de dezembro de 2025 - LDO 2026. Foi oposto veto a 44 dispositivos aprovados pelo Congresso Nacional, consoante Mensagem nº 1.912, de 31 de dezembro de 2025, em face de 164 itens vetados no PLDO 2025.

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, que recebeu no Congresso Nacional o nº 51/2025. 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 dos orçamentos públicos, conforme determinam a Constituição Federal e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

Neste trabalho, serão analisados os dispositivos do PLDO 2026 que foram vetados pelo Presidente da República. Para cada item vetado, serão apresentados o texto do dispositivo vetado e as respectivas razões apresentadas pelo Poder Executivo, além de breves considerações das Consultorias de Orçamentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal a respeito.

51.25.001 - VINCULAÇÃO DO PAGAMENTO À AÇÃO ORÇAMENTÁRIA E AO EXERCÍCIO FINANCEIRO

DISPOSITIVO VETADO: § 12 DO ART. 7º

“§ 12. Cada pagamento deverá fazer referência a uma única ação orçamentária e exercício financeiro, exceto quando o objeto de gasto for classificado conforme o inciso I do § 2º.”

RAZÕES DO VETO:

“Em que pese a boa intenção do legislador, o dispositivo é contrário ao interesse público, pois a medida criaria uma sobrecarga no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, devido à ampliação significativa da quantidade de transações e de documentos que ela ocasionaria, o que prejudicaria a gestão de pagamentos do Governo federal. Ademais, a implementação demandaria aporte de recursos públicos adicionais para a adaptação, a manutenção e a operação do SIAFI.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

A proposta visa a estabelecer que cada ordem bancária se refira a uma única ação orçamentária e exercício financeiro, excetuando da regra os gastos com pessoal e encargos. 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 possibilidade de prejudicar a gestão de pagamentos do SIAFI.

A sistemática atual permite que, por meio de uma ordem bancária, sejam pagos credores de diferentes notas de empenho, emitidas à conta dos orçamentos em execução ou de exercícios anteriores (restos a pagar), no âmbito de diversas programações. No entanto, não há nessa ordem bancária a associação biunívoca de cada pagamento com a correspondente nota de empenho ou ao menos, como proposto no PLDO, com a programação de um exercício financeiro específico.

A multiplicidade de ações e de notas de empenho - NEs pagas por uma única ordem bancária - OB dificulta o acompanhamento da execução orçamentária, por meio do SIAFI, especialmente a partir da consulta direta à ordem bancária e, quando for o caso, à sua lista de credores. Tem-se apenas um valor total pago a cada favorecido englobando o que teria a receber por conta de vários convênios e contratos e as demais transferências que podem ser recebidas pelos demais entes, instituições não governamentais ou empresas fornecedoras e prestadoras de serviço. Assim sendo, do valor total pago a um dos favorecidos da OB, não se sabe o valor exato que teria sido pago por conta de cada convênio, contrato ou qualquer outro tipo de transferência.

É de se salientar que cada NE possui um campo que identifica o número do processo administrativo que a legitima, e com a dissociação, outrora obedecida, entre a OB e a NE, tem-se um documento de pagamento que não guarda correlação com o processo administrativo legitimador da despesa pública.

Apesar da alegada sobrecarga no SIAFI para implementação da regra vetada, o Poder Executivo não quantifica o impacto que haveria. Contudo, considera-se que não haveria grande impacto no SIAFI com a implementação do dispositivo vetado, conforme a seguir demonstrado.

Com base na execução dos orçamentos de 2025, apenas para despesas de naturezas abrangidas pelo dispositivo (não abrange despesas classificadas com GND "1 - Pessoal e Encargos Sociais"), houve a emissão de 5.731.254 OBs. Dessas, apenas 51.838 fazem referência a mais de uma ação orçamentária, o que representa menos de 1% das OBs emitidas.

No universo das OBs que se referem a mais de uma ação, há casos em que um único pagamento se refere a até 17 ações diferentes.

Considerando-se esse cenário, a projeção da quantidade de novas OBs necessárias para que a regra de que cada pagamento se refira a apenas uma ação, haveria a necessidade de inclusão de apenas mais 69.976 OBs no SIAFI.

Para saber exatamente o que se paga a cada favorecido e a que título se paga, cada OB deve fazer referência a uma única NE, documento que constitui a centralidade das informações exigidas na execução orçamentária da despesa pública.

O Congresso Nacional, após inúmeras tentativas em LDOs anteriores para que houvesse único pagamento para cada NE, cuidou de incluir a disposição objeto de veto para que, inicialmente, o impacto no SIAFI fosse ínfimo.

De todo modo, caso o § 12 do art. 7º impusesse que cada pagamento fizesse referência a um único empenho (o que seria o mais desejável tecnicamente), a quantidade de novas OBs que deveriam ser emitidas para cumprir a regra (cada pagamento deve se referir a uma única NE) seria de 471.596, perfazendo-se apenas 8,22% frente ao total de pagamentos emitidos em 2025.

Diante do exposto, não se reconhece contrariedade ao interesse público que justifique o veto, pois a prática corrente reduz a transparência da gestão pública. Ademais, não prospera o argumento de que a medida criaria uma sobrecarga no SIAFI, devido à ampliação significativa da quantidade de transações e de documentos que ela ocasionaria, porquanto a inovação requer o detalhamento de menos de 1% das ordens bancárias atualmente processadas, excetuadas do universo aquelas relativas a despesas com pessoal (GND 1), que já não são contempladas pelo dispositivo.

51.25.002 E 51.25.003 - CATEGORIA DE PROGRAMAÇÃO ESPECÍFICA

DISPOSITIVOS VETADOS: INCISOS XXVIII E XXIX DO CAPUT DO ART. 12

"XXVIII - despesas com apoio à educação de pessoas com altas habilidades ou superdotação;"

"XXIX - despesas com implementação de programas estruturados de educação socioemocional nas instituições públicas de ensino da educação básica; e"

RAZÕES DOS VETOS:

"Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público ao exigir a discriminação em categoria de programação específica para despesas já contempladas em programações orçamentárias mais abrangentes, o que promoveria a pulverização de ações no orçamento e o aumento da rigidez orçamentária e dificultaria a gestão de recursos."

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

Os dispositivos, incluídos no PLDO por meio de emenda parlamentar, almejam que as despesas com apoio à educação de pessoas com altas habilidades ou superdotação, e com a implementação de programas estruturados de educação socioemocional nas instituições públicas de ensino da educação básica, sejam discriminadas por meio de categorias de programação específicas.

O detalhamento de despesas em programações específicas busca dar maior visibilidade para determinadas áreas da atuação governamental.

Convém destacar que as propostas para acompanhamento de gastos com políticas públicas específicas vêm sendo inseridas na LDO de forma recorrente. Entretanto, essas inovações costumam ser vetadas pelo Presidente da República. Para 2026, 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.

A rigor, convém salientar que o momento processual foi superado, porquanto a LDO foi publicada em 31 de dezembro de 2025, após o envio da proposta orçamentária pelo Executivo (em 31 de agosto, consoante art. 35, § 2º, inciso III, do ADCT) e sua aprovação no Congresso Nacional, na sessão de 19 de dezembro último.

Portanto, afora as razões apresentadas para o veto, convém pontuar que pouca eficácia teria dispositivo que buscasse vincular a elaboração dos orçamentos, mas só entrasse em vigor após o envio do PLOA pelo Presidente da República e a sua aprovação pelo Legislativo.

Adicionalmente, a transparência das informações financeiras e orçamentárias sobre as despesas a que se referem os dispositivos vetados poderia ser tratada em lei permanente destinada a regular a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva, evitando a descontinuidade informacional decorrente do tratamento do tema a cada LDO.

51.25.004 E 51.25.005 - DESTINAÇÃO DE RECURSOS PARA DESPESAS FORA DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO

DISPOSITIVOS VETADOS: ALÍNEA 'F' E ALÍNEA 'G' DO INCISO IV DO § 1º DO ART. 18

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

g) à malha hidroviária brasileira;”

RAZÕES DOS VETOS:

“Em que pese a boa intenção do legislador, os dispositivos contrariam o interesse público pois ampliam de forma significativa as exceções à competência da União, o que poderia descaracterizar a finalidade dos programas e ações orçamentárias, contrariando os princípios da especialização e da vinculação da despesa, bem como as boas práticas de planejamento orçamentário.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

Os dispositivos vetados têm 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 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 permitir intervenções na malha hidroviária brasileira.

Em linhas gerais, o Poder Executivo alega que as proposições ampliam de forma significativa as exceções à competência da União, contrariando os princípios da especialização e da vinculação da despesa.

Entretanto, verifica-se que dispositivos análogos existem desde a LDO 2008 (Lei nº 11.514, de 2007), a qual, em decorrência de aperfeiçoamento promovido pelo Congresso Nacional durante a tramitação do PL nº 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 PL 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 de alteração do PL nº 17/2022-CN, chegou-se à redação proposta pelo Congresso Nacional para as LDOs referentes ao exercícios financeiros de 2022 a 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. O PLDO 2026 seguiu a linha adotada para 2025.

Evidentemente, não se pode, com o dispositivo, estabelecer competência para o 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).

São os argumentos que nos parecem pertinentes para sustentar a escolha de mérito político do Congresso Nacional, e que sofreu a oposição de veto.

51.25.006 A 51.25.014 - PRIORIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA PARA MUNICÍPIOS IMPACTADOS POR EMPREENDIMENTOS ESTRUTURANTES

DISPOSITIVO VETADO: ART. 27

“Art. 27. Na elaboração e execução dos Orçamentos de 2026, a União priorizará e poderá excepcionar as proporcionalidades padronizadas de alocação em programas federais de infraestrutura urbana e social — inclusive habitação de interesse social (Minha Casa, Minha Vida), saneamento, mobilidade, saúde e educação — para atendimento de municípios ou regiões impactados por empreendimentos estruturantes de grande porte, com incremento populacional temporário ou permanente que gere demanda extraordinária por serviços públicos e moradia.

§ 1º O enquadramento de que trata o *caput* será realizado por ato do Poder Executivo federal, com base em critérios objetivos que considerem, entre outros:

- I - o volume de investimento e estágio de implantação do empreendimento;
- II - a existência de licenciamento/autorizações setoriais;
- III - a estimativa de contingente de trabalhadores temporários ou empregos permanentes e seu impacto relativo sobre a população residente;
- IV - o plano local de demandas públicas apresentado pelo ente beneficiário.

§ 2º Para os casos enquadrados, a União poderá:

- I - elevar o teto de oferta de unidades habitacionais, equipamentos públicos e obras de infraestrutura além dos coeficientes usuais por porte populacional;
- II - ajustar parâmetros de priorização e metas físicas dos programas federais atingidos;

III - reduzir ou dispensar contrapartidas locais nos termos a serem definidos no ato de que trata o § 1º, observadas as metas fiscais, o regime fiscal vigente e a disponibilidade orçamentária.

§ 3º O enquadramento dará direito à prioridade de análise e liberação nas programações anuais dos programas referidos no *caput*, na forma da regulamentação específica.”

RAZÕES DO VETO:

“Em que pese a boa intenção do legislador, o dispositivo contraria o interesse público ao ir de encontro à sistemática de priorização e acompanhamento definidos no art. 4º do Autógrafo do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para a elaboração, a aprovação e a execução do orçamento, na medida em que estabelece prioridade adicional em formato distinto do previsto e sem a respectiva meta associada.

No que diz respeito à excepcionalização de regras de distribuição proporcional de recursos para programas federais de infraestrutura urbana e social, a proposição legislativa é inconstitucional e contraria o interesse público, pois disposições acerca da organização dos referidos programas é matéria estranha ao escopo da Lei de Diretrizes Orçamentárias, estabelecidas nos termos do disposto no art. 165, § 2º, da Constituição.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

O dispositivo decorre de emenda apresentada ao PLDO, cuja justificativa destaca o objetivo de estabelecer um mecanismo para que municípios que sofram impacto de grandes empreendimentos possam ser priorizados na destinação de recursos de programas de infraestrutura urbana e social. O dispositivo também permitiria afastar critérios de proporcionalidade alocativa que esses programas adotam.

Por exemplo, se para um pequeno município forem previstas cem casas do programa Minha Casa, Minha Vida em razão da sua população, o início da construção de uma usina hidrelétrica de grande porte, com elevada demanda de trabalhadores, autorizaria o Poder Executivo a elevar o número de casas inicialmente previstas, a fim de atender o contingente de empregados que migrariam para o município. O dispositivo vetado também estenderia essa possibilidade de majoração e priorização a políticas de saneamento, mobilidade, saúde e educação, além de reduzir contrapartidas eventualmente exigidas dos municípios.

Cabe destacar que a emenda recebeu parecer desfavorável do relator do PLDO 2026. No entanto, destaque aprovado no âmbito da CMO incluiu o texto no projeto de lei. Na ocasião, o relator apresentou argumentos semelhantes aos adotados na razão de veto, no sentido de que: (i) a priorização proposta contraria a lógica da LDO prevista no art. 4º, o qual remeteu a anexo específico a relação de prioridades e metas da administração pública federal para 2026; e (ii) a matéria seria estranha ao conteúdo da LDO.

Ressalta-se, ainda, que a LDO tem um prazo de vigência limitado, de modo que o dispositivo vetado deveria ser objeto de lei permanente, proporcionando segurança jurídica para o atendimento às particularidades de cada política pública, para o estabelecimento dos critérios de seleção de beneficiários dos diferentes programas sociais e para as eventuais excepcionalidades que justifiquem uma distinta dispersão espacial no provimento de infraestrutura urbana.

51.25.015 - CUSTEIO DO TRANSPORTE PÚBLICO COM RECURSOS DO PROGRAMA DE MOBILIDADE URBANA

DISPOSITIVO VETADO: ART. 28

“Art. 28. Os recursos e as ações orçamentárias do Programa de Mobilidade Urbana, inclusive aqueles provenientes de emendas do Congresso Nacional, poderão, a critério do Poder Executivo, ser destinados ao custeio do transporte público coletivo de passageiros, nos modais rodoviário e metroviário, de caráter urbano, semiurbano e metropolitano, em âmbito nacional.”

RAZÕES DOS VETOS:

“Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa é inconstitucional e contraria o interesse público, pois amplia, de forma significativa, a competência da União, ao prever uma autorização para o uso de recursos do Programa de Mobilidade Urbana que descaracterizaria a finalidade dos programas e das ações orçamentárias a ele vinculados, e contraria os princípios da especialização e da vinculação da despesa, bem como as boas práticas de planejamento orçamentário.

Não cabe ao texto da Lei de Diretrizes Orçamentárias dispor sobre políticas públicas de transporte estadual e municipal, ou alterar os atributos do Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual, nos quais o Programa Mobilidade Urbana tem o seu escopo definido, em violação ao disposto no art. 165, § 2º, da Constituição.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

Em suma, o Poder Executivo vetou o dispositivo por ele alterar os atributos do programa Mobilidade Urbana, desinentes do Plano Plurianual, e por ampliar as competências da União ao autorizar o subsídio ao transporte coletivo urbano.

Trata-se de dispositivo em colidência com o tratamento reservado ao tema pela Constituição. O art. 30, inciso V, do Pacto Fundamental estabelece que compete aos Municípios prestar os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo. Trata-se, pois, de inequívoca competência municipal.

Por outro lado, o art. 18, inciso V, da Lei nº 15.321, de 2025 (LDO 2026), veda a destinação de recursos para financiar despesas que não sejam da competência da União. Ressalte-se que o § 1º, inciso IV, do mesmo artigo estabelece exceções exaustivas à vedação. Dentre estas consta uma relacionada tão somente com o transporte metroviário de passageiros, justificada pela necessidade de legitimar a operação da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), empresa pública federal responsável pela gestão dos sistemas metroviários de João Pessoa, Natal, Recife e Maceió, que a União ainda não logrou transferir para as administrações locais ou regionais.

Por derradeiro, convém invocar o art. 26 da LRF, que impõe autorização legislativa específica para a transferência de recursos para cobrir, direta ou indiretamente, o déficit de pessoa jurídica, tal como são as empresas concessionárias ou permissionárias do transporte coletivo. Não parece bastar lei municipal que institua a gratuidade ou desconto sobre as passagens, para uso de recursos federais. A aplicação destes obedecem a regimento federal, e haver-se-ia de estear a destinação com lei federal em sentido estrito que autorizasse a transferência com a finalidade pretendida, e esta lei não pode ser do sistema orçamentário, em virtude do princípio da exclusividade.

Portanto, afora o intuito de maximizar o retorno de ativos federais nos sistemas metroviários aludidos, não assiste razão por que recursos federais devam ser alocados em despesas sob alvitre municipal, no exato cumprimento da divisão de competências entre os entes federativos. Nem ao menos poderia a LDO, uma lei temporária de valor reforçado, reformar marcos normativos exarados conforme ritos legislativos próprios ou estatuir políticas públicas que contrariem normas permanentes, inclusive a Constituição.

51.25.016 - GANHO REAL DESDE 2016 PARA O FUNDO PARTIDÁRIO

DISPOSITIVO VETADO: § 4º DO ART. 31

“§ 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 30 de agosto de 2023.”

RAZÕES DO VETO:

“Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, porquanto o aumento do valor do Fundo Partidário reduz o montante destinado ao pagamento das demais despesas da Justiça Eleitoral, tendo em vista os limites estabelecidos no art. 3º da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023.

Ademais, a proposição legislativa incorre em vício de inconstitucionalidade pois, ao vincular o montante de despesas do Fundo Partidário ao crescimento real da receita de exercícios anteriores, o dispositivo promoveria o crescimento dessas despesas em patamar superior ao crescimento dos limites de despesas primárias, previstos na Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, em contrariedade ao 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), calculado sobre dotações consignadas na lei orçamentária de 2016.

Regido pela Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, o fundo é constituído por recursos próprios/vinculados (receita de multas eleitorais, recursos destinados em lei e doações) e por recursos ordinários do Tesouro Nacional. As dotações orçamentárias com recursos não vinculados devem corresponder a, no mínimo, R\$ 0,35 por eleitor inscrito até o ano anterior, em valor constante de agosto de 1995 (inciso IV do art. 38 da Lei nº 9.096, de 1995).

Destaque-se que, em conformidade com a mencionada lei, o valor do Fundo Partidário poderia superar o piso nela estabelecido, uma vez que pode haver arrecadação de recursos próprios/vinculados, além da possibilidade de aportes adicionais com recursos ordinários do Tesouro Nacional. Entretanto, com o advento da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, limites individualizados passaram a incidir sobre as 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 submeter o crescimento do fundo ao ritmo da variação do conjunto das dotações da Justiça Eleitoral, que o abriga, a Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017 (LDO 2018), estatuiu no art. 25, § 2º, inciso II, que as dotações do Fundo Partidário na LOA 2018 (suportadas por recursos próprios/vinculados ou do Tesouro Nacional) corresponderiam ao valor pago em 2016, corrigido na forma do art. 107, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT): aplicação de 7,2% para apuração do valor de 2017 e, para os exercícios seguintes, do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Note-se que a remissão a 2016 fez-se oportuna para enquadrar o fundo na mesma métrica das demais despesas primárias sobre as quais recaem os limites individualizados. Dispositivo semelhante foi reiterado para os exercícios financeiros subsequentes, até o PL 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 (Regime Fiscal Sustentável). Como consequência, os limites individualizados de despesas primárias aplicáveis a 2024 passaram a corresponder, com exceções, aos valores autorizados para 2023. Essa base inicial passou a ser corrigida anualmente não apenas pela variação do IPCA, mas também por crescimento real situado entre 0,6% e 2,5%, a depender do comportamento das receitas primárias e do cumprimento da meta de resultado primário no exercício precedente.

Mencionada lei complementar regulamentou a Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, 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 atualizar os limites individualizados, com referência expressa ao art. 4º do Regime Fiscal Sustentável. Na ocasião, entretanto, faltou alterar a alusão no PLDO 2024 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. Sob a nova regra, portanto, a referência devia se fazer ao exercício financeiro de 2023.

A imperfeição não foi notada nem ao menos quando o autógrafo foi submetido à sanção presidencial e, pior, redação cônica constou do PL nº 3, de 2024-CN (PLDO 2025). Para alinhar as expectativas dos partidos com as escolhas do legislador ordinário desde a LDO 2018, o Poder Executivo tomou duas providências: encaminhamento do PL nº 39, de 2024-CN, 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 financeiros: aprovou o PL nº 39, de 2024-CN (que resultou na Lei nº 15.067, de 23 de dezembro de 2024, que alterou a LDO 2024), em linha com o que vigora desde 2018, mas rechaçou a redação proposta na Mensagem nº 983, de 2024 (destinada a alterar o PLDO 2025). 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. Proposta similar a esta foi fruto de emenda ao PLDO 2026, e sua aprovação resultou no item vetado sob escrutínio.

Considere-se que a ampliação desproporcional da despesa com o Fundo Partidário contraria o art. 138 do ADCT, que veda até 2032 que se estatua ou amplie a vinculação de recursos de que resulte crescimento da respectiva despesa em desproporção com a variação do limite para despesas primárias estabelecido na forma da Lei Complementar nº 200, de 2023. Seria este o caso, pois o Fundo Partidário crescerá para além da variação do teto de gastos primários, que só experimentou ganho real a partir da entrada em vigor do Regime Fiscal Sustentável, no exercício financeiro de 2024.

Por derradeiro, a ampliação dos recursos destinados ao Fundo Partidário exigiria a compressão de outros gastos, sujeitos ao limite individualizado da Justiça Eleitoral, sem que se possa antever eventual comprometimento do andamento dos projetos em curso e do reto exercício das competências das cortes em ano eleitoral.

51.25.017 - POSSIBILIDADE DE RETIRADA DA INDICAÇÃO DE BENEFICIÁRIO ANTES DO EMPENHO

DISPOSITIVO VETADO: INCISO IX DO § 1º DO ART. 76

“IX - pedido de retirada da indicação de beneficiário pelo autor antes do empenho da despesa.”

RAZÕES DO VETO:

“Em que pese a boa intenção do legislador, o dispositivo contraria o interesse público ao incluir, como hipótese de impedimento de ordem técnica, o pedido de retirada da indicação de beneficiário pelo autor antes do empenho da despesa. Tal previsão atribuiria ao autor da emenda a prerrogativa de desistir da indicação quando os procedimentos de execução da despesa estivessem em andamento, o que resultaria na paralisação das atividades de execução, com prejuízo à eficiência e à economicidade do gasto público.

No caso das transferências especiais, essa previsão de impedimento não consideraria o marco temporal do início dos procedimentos de execução, o qual não se confunde com o prazo de anterioridade relativo à fase de empenho. Assim, eventuais solicitações de exclusão de beneficiários não disporiam de tempo hábil para serem processadas, em razão de o dispositivo permitir ajustes até a data do empenho.

Portanto, solicitações de exclusão de beneficiários apresentadas próximo à data de empenho atrasariam o processo de execução de despesas como um todo, uma vez que, por questão de equidade das emendas individuais, toda a operação eventualmente teria de ser interrompida, o que poderia comprometer o cumprimento dos prazos previstos nos cronogramas de execução das transferências especiais.

Ante o exposto, considerados os efeitos negativos quanto à economicidade, à eficiência e à eficácia do gasto público, bem como os entraves à operacionalização das despesas, faz-se necessário o veto do referido dispositivo por contrariedade ao interesse público.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

A proposta vetada visa incluir, entre as hipóteses de impedimento de ordem técnica à execução de emendas parlamentares, o pedido de retirada da indicação de beneficiário pelo autor antes do empenho da despesa.

O Poder Executivo vetou o dispositivo sob o argumento de que a previsão permitiria a retirada do beneficiário quando os procedimentos de execução já estivessem em andamento, ocasionando paralisações administrativas e prejuízos à eficiência, à economicidade e à eficácia do gasto público. Sustentou-se ainda que, especialmente nas transferências especiais, o marco temporal relevante para a execução não se confundiria com a fase do empenho, de modo que pedidos formulados próximo a esse momento poderiam inviabilizar o processamento tempestivo das despesas e comprometer os cronogramas de execução, inclusive do conjunto das emendas individuais.

Sob o enfoque jurídico-orçamentário, é correto afirmar que o empenho constitui o marco de constituição da obrigação de despesa, inexistindo, antes dele, expectativa de direito pelo beneficiário. Nessa perspectiva, a possibilidade de ajustes prévios à fase do empenho não é, em si, incompatível com o ciclo orçamentário. O dispositivo vetado tampouco criava um direito absoluto de modificação, limitando-se a qualificar a retirada do beneficiário como hipótese de impedimento técnico.

Todavia, a controvérsia não se esgota no plano estritamente orçamentário. A lei de diretrizes orçamentárias possui competências constitucionalmente delimitadas pelo art. 165, § 2º, da Constituição Federal, voltadas à orientação da elaboração da lei orçamentária e à fixação de diretrizes gerais. A inclusão, na LDO, de regra que disciplina de forma específica a possibilidade de retirada de beneficiários e seus efeitos na execução da despesa revela nítido conteúdo procedimental, relacionado à gestão administrativa interna da execução orçamentária. Sob esse ângulo, o dispositivo avança sobre matéria que extrapola o núcleo das competências reservadas à LDO, podendo ser mais adequadamente tratada em normas infralegais ou em instrumentos próprios de regulamentação da execução.

Essa inadequação torna-se mais evidente no caso das transferências especiais, cuja execução exige processamento padronizado para o conjunto das emendas, com etapas preparatórias anteriores ao empenho. A possibilidade de exclusão de beneficiários até esse marco, sem balizas operacionais claras, pode gerar reprocessamentos com efeitos sistêmicos, afetando a eficiência administrativa e o cumprimento dos prazos de execução.

Embora a autonomia parlamentar na indicação e eventual revisão das emendas individuais (remanejamento entre emendas do mesmo autor, ou para outras programações da LOA) sejam constitucionalmente asseguradas e possam atender a situações supervenientes legítimas, a prerrogativa que se examina deve ser exercida em consonância com os princípios da eficiência, da segurança jurídica e da boa governança orçamentária. Nesse sentido, a disciplina minuciosa do tema por meio da LDO mostra-se inadequada.

Conclui-se, assim, que o veto encontra respaldo técnico principalmente em razões de ordem procedimental e de respeito aos limites constitucionais das matérias próprias da LDO, bem como em preocupações legítimas quanto à operacionalização da execução orçamentária, especialmente no âmbito das transferências especiais. De todo modo, considera-se que a matéria poderia ser tratada por meio de aperfeiçoamento normativo em sede mais apropriada.

51.25.018 - EMPENHO DE PROGRAMAÇÕES RP 6, RP 7 E RP 8 COM CLÁUSULA SUSPENSIVA

DISPOSITIVO VETADO: § 2º DO ART. 76

“§ 2º Nos casos previstos nos incisos I e II do § 1º deste artigo, será realizado o empenho das programações classificadas com RP 6, RP 7 e RP 8, devendo a licença ambiental e o projeto de engenharia serem providenciados no prazo para resolução da cláusula suspensiva.”

RAZÕES DO VETO:

“Em que pese a boa intenção do legislador, a licença ambiental prévia e o projeto de engenharia são requisitos para o início da execução de projetos, em consonância com o disposto na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

A identificação dos impedimentos de ordem técnica ou legal possibilita que recursos destinados a programações orçamentárias que não tenham recursos técnicos ou legais necessários para a sua execução possam ser remanejados e executados em programações que reúnam tais condições.

Assim, ressaltar quaisquer despesas do rol dos impedimentos técnicos definidos em lei traria prejuízos à eficiência e à qualidade da despesa pública, bem como à boa gestão orçamentária e à responsabilidade fiscal.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

Sob a alegação de que contraria a legislação atinente às contratações públicas e ao licenciamento ambiental, o Poder Executivo opôs veto ao dispositivo que afasta as exigências de licença ambiental e projeto de engenharia para o empenho da despesa referente a programações criadas ou acrescidas por emendas parlamentares. Alega, outrossim, que a ausência desses documentos constitui impedimento de ordem técnica ou legal à execução das despesas.

O § 5º do art. 25 da Lei nº 14.133, de 2021 (Lei de Licitações e Contratos), prevê que o edital de licitações pode incluir como responsabilidade do contratado a obtenção do licenciamento ambiental, e o art. 184 do mesmo certificado normativo prevê a observância subsidiária dessa lei pelos “convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal”.

Com amparo nessa disposição, poderia até se iniciar a transferência de recursos para ente federativo com o encargo de que este obtivesse a competente licença ambiental, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal. Por sua vez, o Decreto nº 11.531, de 2023, que, dentre outras matérias, regulamenta a transferência de recursos da União por meio de convênios e contratos de repasse, estabelece no § 5º do art. 13 que a transferência é vedada enquanto não for satisfeita a condição suspensiva do acordo, mas nada aduz sobre a impossibilidade de emissão da nota de empenho.

Portanto, o regulamento do Executivo endereçado no art. 184 da Lei de Licitações e Contratos ampara a inovação pretendida na LDO. Ademais, não seria possível celebrar um convênio ou contrato de repasse com cláusula suspensiva sem a emissão da correspondente nota de empenho, a ser nele mencionada. Entretanto, pela razão para a oposição do veto, só seria possível estabelecer condição suspensiva passível de cumprimento no próprio exercício financeiro, de sorte a possibilitar o empenho da despesa correspondente enquanto vigorar a lei orçamentária anual.

Em contraponto, contudo, e à margem da discussão sobre o veto ao dispositivo que estabelece a duração de condições suspensivas (§ 3º do art. 98 do autógrafo do PLDO 2026), convém invocar a Lei Complementar nº 210, de 2024. Com efeito, a ausência de projeto de engenharia figura como impedimento de ordem técnica à execução das emendas, nos termos dos incisos III do art. 10. Nada obstante, o § 3º do mesmo artigo contem-

pla comando convergente com o do dispositivo ora vetado, determinando empenho das programações, sem prejuízo de que a documentação faltante seja providenciada no prazo para resolução de cláusula suspensiva.

Considera-se, assim, que a Lei Complementar nº 210, de 2024, autoriza as providências contestadas, o que torna o dispositivo vetado despidendo, não pela alegada contrariedade ao interesse público, mas por já constar do ordenamento jurídico permanente.

51.25.019 - COMUNICAÇÃO À CMO DE ATOS RELATIVOS À EXECUÇÃO DE EMENDAS

DISPOSITIVO VETADO: PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 82

“Parágrafo único. Todos os regulamentos emitidos pelo Poder Executivo, bem como comunicados, ofícios circulares, entre outros, referentes à execução de programações incluídas ou acrescentadas por emendas, devem ser encaminhados pelo órgão emissor à CMO, até o dia seguinte ao de sua publicação, devendo a comissão divulgá-los em seu sítio eletrônico.”

RAZÕES DO VETO:

“Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa criaria um ônus excessivo para os órgãos responsáveis pela gestão orçamentária e financeira, visto que a redação do dispositivo é extremamente abrangente, e abarcaria todos os regulamentos, os comunicados, os ofícios, “entre outros”, além de conferir prazo muito exíguo para o cumprimento da obrigação prevista, de apenas um dia, o que tornaria a medida inexecutável.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

O dispositivo vetado visa concentrar todos os documentos, decisões e orientações acerca da execução de emendas em sítio eletrônico da CMO. A intenção do legislador ordinário parece ser a de facilitar a consulta, pelos autores de emendas e demais interessados, às orientações dos órgãos e entidades federais sobre procedimentos necessários à execução orçamentárias das despesas autorizadas por essas emendas. Na razão de veto, o Poder Executivo alega que a medida oneraria sobremaneira os órgãos responsáveis pela gestão orçamentária, e que o seu cumprimento seria inexecutável no prazo de um dia.

Com a devida vênia, não parece assistir razão à alegação oposta. A exigência com o dispositivo não é pela elaboração de um relatório ou novo documento, mas apenas a remessa daqueles expedidos para uma divulgação centralizada no Congresso Nacional. Assim, após enviar para um interessado ou ser publicado na Imprensa Nacional, cópia de cada documento seria encaminhada à CMO. O meio para a remessa, inclusive, poderia perfeitamente ser orquestrado entre as equipes técnicas, de sorte a exigir o menor esforço possível no cumprimento do mandamento legal.

Dificuldade, entretanto, pode resultar do cumprimento de uma norma de interpretação aberta, que menciona “entre outros” documentos. Evidentemente, seria preciso acolher como razoável apenas as comunicações orientadoras e decisórias sobre a execução das emendas.

O trabalho maior, curiosamente, seria da própria CMO, para tratar os documentos, transformá-los em dados e sistematizá-los para possibilitar uso adequado de tudo que, de outra forma, já será remetido para destinatários específicos. A avaliação da oportunidade e conveniência da derrubada do veto a este dispositivo, pois, deve ser precedida de avaliação interna sobre a capacidade institucional de a CMO se ocupar administrativamente das providências que adviriam da entrada em vigor do parágrafo único do art. 82.

51.25.020 - LIMITE MÍNIMO DE DIVISIBILIDADE DE EMENDAS PARLAMENTARES

DISPOSITIVO VETADO: § 6º DO ART. 87

“§ 6º Para fins do disposto no art. 2º, § 4º, da Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024, a divisibilidade limitará a no mínimo 10% (dez por cento) do valor da emenda para cada beneficiário final, não se aplicando para os casos de execução direta pela União.”

RAZÕES DO VETO:

“Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa incorre em vício de inconstitucionalidade e contraria o interesse público ao se opor à regra da divisibilidade estabelecida no art. 2º, § 4º, da Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024 e no art. 165, § 9º, incisos II e III, da Constituição.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

A proposta vetada estabelece que, para fins do art. 2º, § 4º, da Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024, a divisibilidade das emendas parlamentares ficaria limitada ao mínimo de 10% do valor da emenda para cada beneficiário final, excetuados os casos de execução direta pela União.

O Poder Executivo vetou o dispositivo sob o fundamento de que a proposição incorre em vício de inconstitucionalidade e contraria o interesse público, ao se opor à regra da divisibilidade prevista no art. 2º, § 4º, da Lei Complementar nº 210, de 2024, bem como aos comandos do art. 165, § 9º, incisos II e III, da Constituição Federal, que reservam à lei complementar a disciplina das normas gerais de elaboração e execução orçamentária.

Do ponto de vista jurídico-normativo, a Lei Complementar nº 210, de 2024, ao tratar da divisibilidade das emendas parlamentares, buscou assegurar maior transparência, rastreabilidade e aderência ao interesse público, evitando a pulverização excessiva de recursos e a fragmentação artificial das programações orçamentárias. Trata-se de norma geral, editada com fundamento constitucional, cuja observância é obrigatória pelas leis ordinárias subsequentes, inclusive pela lei de diretrizes orçamentárias.

Nesse contexto, a LDO realmente aparenta inovar ao afastar do limite mínimo de 10% do valor da emenda por beneficiário os casos de execução direta, haja vista que a norma complementar ampara como exceção à parcela mínima tão somente valores voltados ao financiamento de ações e serviços públicos de saúde.

Cumprir destacar que, sob a ótica da hierarquia normativa e da repartição de competências, cabe eventualmente à lei de diretrizes orçamentárias estabelecer regras mais restritivas e cautelares em relação às normas gerais fixadas em lei complementar. A LDO não detém, no entanto, competência para flexibilizar comandos definidos em lei complementar.

Diante do exposto, conclui-se que o veto presidencial encontra amparo na Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024, e no desenho constitucional do processo orçamentário.

51.25.021 E 51.25.022 - RECEBIMENTO EXCEPCIONAL DE EMENDAS DE BANCADA SEM OBSERVÂNCIA DO REGIMENTO COMUM

DISPOSITIVO VETADO: ART. 88

“Art. 88. Excepcionalmente para 2026, caso não sejam recebidas as emendas de bancada por inobservância do quórum regimental prescrito no art. 47 da Resolução nº 1, de 2006-CN, a comissão mista permanente a que se refere o art. 166, § 1º, da Constituição Federal, deliberará sobre o seu recebimento, desde que a proposta das emendas esteja acompanhada de ata aprovada:

- I - pelo quórum de aprovação da representação de uma das Casas do Congresso Nacional; e
- II - por, no mínimo, um terço dos senadores ou metade dos deputados federais, a depender da Casa onde o quórum não tenha sido alcançado.”

RAZÕES DO VETO:

“Em que pese a boa intenção do legislador, cumpre observar que a forma de decisão das bancadas configura matéria de organização interna do Congresso Nacional, de maneira que não cabe ao texto da Lei de Diretrizes Orçamentárias, de vigência temporária, estabelecer uma exceção à Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2006, considerados diplomas normativos com competências constitucionalmente distintas.

Nesse sentido, o dispositivo é contrário ao interesse público e incorre em vício de inconstitucionalidade ao tratar de matéria não incluída dentre as competências da Lei das Diretrizes Orçamentárias, o que viola também o disposto no art. 165, § 2º, da Constituição.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

O legislador ordinário intencionou excepcionar o cumprimento de norma regimental para apresentação das emendas de bancada estadual ao PLOA 2026. Consoante dispõe o art. 47 da Resolução nº 1, de 2006-CN, as propostas devem ser aprovadas por 2/3 dos senadores e 3/4 dos deputados federais da respectiva unidade federativa. Contudo, o dispositivo vetado buscava arrefecer o cumprimento estrito desta norma procedimental.

Parece-nos haver mérito no veto, por razões não excludentes entre si. O art. 88 padece de inconstitucionalidade formal, pois colide com a forma prescrita para a matéria no art. 166 da Constituição. Segundo este dispositivo, a espécie normativa que deve disciplinar a matéria é o regimento comum.

Nesses termos, o trecho vetado invade um domínio normativo reservado, incidindo em vício de inconstitucionalidade formal orgânica. Admitir o contrário seria acolher que o Presidente da República concentrasse iniciativa privativa para tratar de assunto *interna corporis* do Congresso Nacional na LDO, ou que a sua organização se submetesse a eventual veto ulterior.

De outra sorte, convém destacar que a LDO possui conteúdo material estritamente delimitado pela Constituição, em especial no art. 165, § 2º, e ele não alberga o quanto se quer normatizar pelo dispositivo vetado. Regras sobre o quórum para apresentação e sobre admissibilidade de emendas são procedimentais, e a LDO deve focar em macrodecisões fiscais e de política pública para orientar a elaboração da LOA, sem promover indevida expansão regulatória.

Pela razão exposta, também se identifica inconstitucionalidade material. De fato, não cabe à LDO tratar de tema desprovido de conexão material objetiva com as suas funções constitucionais.

A roborar a análise política do veto, ressalte-se que o dispositivo padece de ineficácia jurídico-temporal, pois o cumprimento da sua finalidade, qual seja regular a admissibilidade de emendas ao PLOA, dependeria de a LDO estar vigendo no momento da apresentação das emendas ao projeto de lei orçamentária. Tal pressuposto não se observou em relação ao PLOA 2026.

Apenas a promulgação e a publicação garantem eficácia (e presunção de legitimidade) à LDO, o que em tese autorizaria a inobservância de normas regimentais contrárias. Contudo, a Lei nº 15.321 (LDO 2026) só foi publicada em 31 de dezembro último, portanto após a aprovação do PLOA 2026 pelo plenário do Congresso Nacional. Assim, a regra regimental veiculada tornou-se inócua e materialmente desnecessária.

51.25.023 - NÃO CONFIGURAÇÃO DE VEDAÇÃO ELEITORAL EM DOAÇÃO COM ENCARGO

DISPOSITIVO VETADO: ART. 95

“Art. 95. A doação de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública com encargo para o donatário, não se configura em descumprimento da alínea ‘a’ do inciso VI do art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.”

RAZÕES DO VETO:

“Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa é inconstitucional e contraria o interesse público ao criar exceção à norma de direito eleitoral constante do art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e ao tratar de matéria não incluída dentre as competências da Lei de Diretrizes Orçamentárias, estabelecidas no art. 165, § 2º, da Constituição.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

O dispositivo vetado buscou autorizar doações de bens e valores durante o defeso eleitoral, desde que com encargo para o donatário. O veto repousou sobre a estranheza do objeto, que afrontaria o princípio da pureza material das normas, consagrado no art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 1998, e, em relação às matérias orçamentárias, no § 8º do art. 165 da Constituição, tendo em vista as competências reservadas à LDO no § 2º do mesmo art. 165.

Com efeito, a norma regulamentadora da elaboração, redação, alteração e consolidação de diplomas legais veda o enxerto de matérias de outros campos jurídicos quando da elaboração ou da tramitação de projetos de lei. É o caso do presente dispositivo, estranho à disciplina orçamentária.

As doações, em gênero, são tratadas no Direito Administrativo. Na espécie, no Direito Eleitoral. Não há afinidade ou conexão com o certificado normativo que deve primordialmente cuidar de metas e prioridades para a administração pública, das diretrizes da política fiscal, da elaboração da lei orçamentária anual, da antecipação dos efeitos de alterações na legislação tributária ou da política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (art. 165, § 2º, da Constituição). A ampliação do escopo da LDO pela LRF também não lhe fornece guarida.

Por oportuno, apresente-se o dispositivo da Lei Eleitoral (Lei nº 9.504, de 1997) que se pretende afastar com a inovação na LDO 2026:

Art. 73. [...]

[...]

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, **exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução** orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. (grifou-se)

A intenção do legislador parece ter sido a de evitar o uso da máquina pública e prestigiar, tanto quanto possível, a igualdade entre os candidatos, estando ou não no exercício de mandato. Nesse sentido, a norma é expressa ao excetuar apenas a distribuição de bens, valores ou benefícios em casos de calamidade pública ou de estado de emergência, bem como a manutenção de programas sociais estatuídos em lei e já em execução. O rol exaustivo ampara situações de inegável relevância, sentido de urgência e oportunidade na prestação continuada de políticas públicas já consolidadas.

Logo, para caracterizar a observância à legislação eleitoral, conforme sugere a redação vetada, faz-se necessária a revisão da Lei nº 9.504, de 1997, para ampliar as hipóteses já mencionadas. Nesse particular, ressalte-se

que, sendo matéria relativa ao pleito eleitoral, tal inovação sequer vigoraria em 2026, pois o art. 16 da Constituição estabelece anterioridade de um ano.

Por derradeiro, cabe lembrar que não se promove derrogação de norma permanente por outra temporária, o que apenas robustece o argumento de que foi incluída matéria estranha ao conteúdo constitucional e legal da LDO.

51.25.024 - CLÁUSULA SUSPENSIVA DE CONVÊNIO OU INSTRUMENTO CONGÊNERE

DISPOSITIVO VETADO: § 3º DO ART. 98

“§ 3º As condições para cumprimento das cláusulas suspensivas constantes dos instrumentos a que se refere o *caput* deste artigo terão prazo de 36 (trinta e seis) meses, podendo ser reduzido a pedido do conveniente.”

RAZÕES DO VETO:

“Apesar da boa intenção do legislador, a proposição legislativa incorre em vício de inconstitucionalidade ao fixar prazo mais extenso para o cumprimento da condição suspensiva na Lei de Diretrizes Orçamentárias, modificando regras existentes em normas materiais permanentes, em desacordo com o espectro de atuação da LDO existente no art. 165, §2º, da Constituição.

Assim, diante da limitação temporal da Lei de Diretrizes Orçamentárias, a União teria que estabelecer regras anuais para a manutenção e a execução de restos a pagar em detrimento das normas consolidadas, o que viola as normas gerais de direito financeiro que buscam reduzir o carregamento excessivo de passivos.

Além disso, a definição do prazo de trinta e seis meses para o 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 verificar, não terá efeito o pacto firmado.

No regime vigente até maio de 2025, o Decreto nº 11.531/2023 (art. 13, §§ 2º e 3º) estabelecia prazo inicial de 9 (nove) meses para cumprimento das condições suspensivas, prorrogável por igual período, não podendo exceder a 18 (dezoito) meses no total. Tal limite foi revogado pelo Decreto nº 12.470/2025 (art. 3º), que delegou a definição de prazos ao ato conjunto dos Ministérios da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, da Fazenda e da Controladoria-Geral da União (nova redação do § 2º do art. 13 do Decreto nº 11.531/2023).

Em que pese essa alteração, a delegação não revogou os prazos originais, mas transferiu o regulamento para portaria conjunta, como a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33/2023, que já disciplinava o tema (art. 24). Essa interpretação é corroborada pela manutenção da orientação da portaria mesmo após as mudanças no decreto e as sucessivas atualizações da portaria ao longo de 2025, sem que tais prazos sofressem alterações. Nesse contexto, o § 3º do art. 98 do PLDO 2026 buscou ampliar e unificar o prazo para 36 (trinta e seis) meses. Entretanto, considerando a anualidade da LDO e a vigência plurianual dos referidos instrumentos, justifica-se a fixação de prazos em normas perenes, ainda que infralegais.

Cumprir mencionar que tal alargamento de prazo poderia ser inócuo em função das regras aplicáveis aos restos a pagar - RAP. De fato, a regulamentação vigente 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

inscrição¹. 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 subsequente².

Nessa situação, contudo, a execução já deve ter sido iniciada, quando se tratar de execução direta por parte de órgãos e entidades da União, ou os instrumentos já devem estar vigentes e cumprirem os requisitos necessários para a eficácia, quando se tratar de execução por meio de transferências³. Portanto, nessa fase já não se vislumbra a existência de cláusulas suspensivas.

Em suma, as regras vigentes aplicáveis aos restos a pagar já oferecem prazo razoável para atendimento de condições suspensivas dos convênios ou instrumentos congêneres. Três anos para apresentação de anteprojeto, comprovação de propriedade do terreno e obtenção de licença ambiental prévia, procedimentos preparatórios para a execução de uma obra ou serviço de engenharia, denotam 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 até 36 meses. Portanto, mais bem faria a seleção de projetos mais maduros, aptos à implementação imediata.

Outro efeito evidente da medida é a ampliação do estoque de restos a pagar não processados, o que prejudica a eficiente gestão de caixa pelo Tesouro Nacional, dada a imprevisibilidade da realização de dispêndios quando, ou se, enfim, o gestor local lograr iniciar efetivamente a execução.

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.

51.25.025 - DISPENSA DE CAUC PARA MUNICÍPIOS COM ATÉ 65 MIL HABITANTES

DISPOSITIVO VETADO: § 4º DO ART. 98

“§ 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:

“Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa incorre em vício de inconstitucionalidade e contraria o interesse público, uma vez que não compete à Lei de Diretrizes Orçamentárias, como lei ordiná-

¹ 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.

² 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 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.

³ Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986:

Art. 68...

§ 5º Para fins do disposto no inciso I do § 4º, considera-se iniciada a execução da despesa

I - na hipótese de aquisição de bens, a despesa verificada pela quantidade parcial entregue, atestada e aferida; ou

II - na hipótese de realização de serviços e obras, a despesa verificada pela realização parcial com a medição correspondente atestada e aferida.

ria de caráter temporário, afastar a aplicabilidade de lei complementar, sobretudo em tema que a Constituição reserva à norma complementar.

A obrigatoriedade de adimplência fiscal e financeira para a celebração de transferências voluntárias está estabelecida no art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a qual define normas de finanças públicas destinadas à responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no disposto no art. 163 da Constituição.

Ainda, cabe destacar que todas as possíveis exceções de inadimplemento, referentes a ações de educação, saúde, assistência social, emendas parlamentares individuais e de bancada, já estão contempladas nas normas citadas.

Assim, a dispensa de adimplência para receber transferências voluntárias viola o disposto no art. 195, § 3º, da Constituição, que proíbe o Poder Público de beneficiar aqueles que devem à Seguridade Social.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

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 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 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. Ressalta-se, por oportuno, que dispositivo com conteúdo semelhante constou da LDO 2025 em razão da derrubada de veto presidencial.

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 outros critérios serem estabelecidos para transferência voluntária na LDO. De fato, disposições da LDO devem ratificar a gestão fiscal responsável, não a arrefecer.

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 etc.) não vinculados à execução dos objetos de transferências voluntárias. Ocorre que o *caput* do art. 98, 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 inadimplemento 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), 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.

51.25.026 - INCORPORAÇÃO DO CNES NO SIOP

DISPOSITIVO VETADO: INCISO I DO CAPUT DO ART. 104

“I - Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP, para as emendas individuais (RP 6); e”

RAZÕES DO VETO:

“Em que pese a boa intenção do legislador, o dispositivo contraria o interesse público, pois a incorporação do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP criaria um detalhamento excessivo no módulo emendas do SIOP, o que acarretaria inconsistências na indicação de beneficiários, as quais teriam de ser dirimidas pelo Ministério da Saúde e, eventualmente, geraria a perda de prazo legal para a inclusão de beneficiários no referido Sistema.

Ademais, o módulo de emendas do SIOP se encontra em processo de transição para o módulo parlamentar, no qual, eventualmente, poderá haver maior detalhamento.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

O dispositivo vetado previa a utilização do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP para fins de indicações dos beneficiários das emendas individuais (RP 6) destinadas a ações de custeio no âmbito da saúde.

A esse respeito, cumpre oferecer como subsídio à apreciação do veto o disposto no Ofício Circular nº 42/2024/GAB/SEPAR/SRI/PR da Secretaria Especial de Assuntos Parlamentares, de 01 de fevereiro de 2024, que estabelece, em seu item 4:

[...]

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

Cabe, ainda, destacar o disposto na Portaria Conjunta MPO/MF/MGI/SRI-PR nº 2, de 23 de abril de 2025, cujo art. 8º, § 2º, estabelece:

§ 2º Para as transferências fundo a fundo deverão ser indicados como beneficiários no módulo Emendas Individuais do Siop somente os fundos estaduais, distritais ou municipais, e não as entidades a serem indiretamente beneficiadas.

Esse mesmo comando normativo foi posteriormente reiterado pela Portaria Conjunta MPO/MGI/SRI-PR nº 2, de 15 de janeiro de 2026, evidenciando a consolidação do entendimento infralegal acerca da forma de identificação dos beneficiários das transferências fundo a fundo no âmbito das emendas individuais.

Dessa forma, à luz do regramento infralegal invocado, a supressão do dispositivo obsta o efeito desejado pelo legislador ordinário, qual seja, a vinculação da transferência a unidade específica de saúde, devidamente identificada pelo CNES.

51.25.027 - MAJORAÇÃO DE TETOS DE TRANSFERÊNCIAS EM SAÚDE PARA ATENDER A DEMANDA REPRIMIDA

DISPOSITIVO VETADO: ART. 105

“Art. 105. Os tetos para transferências de recursos para média e alta complexidade e para atenção primária serão majorados durante o exercício financeiro mediante comprovação de demanda reprimida do ente beneficiário.”

RAZÕES DO VETO:

“Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição contraria o interesse público ao introduzir elevado grau de incerteza sobre o cálculo dos valores a serem transferidos para a saúde, com potencial de restringir o espaço fiscal das despesas primárias discricionárias.

Ainda, cumpre ressaltar que a proposição legislativa incorre em vício de inconstitucionalidade, pois não cabe ao texto da Lei de Diretrizes Orçamentárias alterar, excepcionar ou inovar em relação à legislação permanente que disciplina as políticas públicas de saúde, a exemplo da Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, da Lei nº 8.080, 19 de setembro de 1990, e da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, bem como dos atos normativos infralegais editados pelo Ministério da Saúde que regulamentam periodicamente os critérios de alocação e transferências de recursos no âmbito do Sistema Único de Saúde.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

O dispositivo vetado determinava a majoração, durante o exercício financeiro, dos tetos de transferências de recursos para a atenção primária e para os procedimentos de média e alta complexidade, condicionada à comprovação de demanda reprimida do ente beneficiário.

Todavia, a medida introduz elevado grau de incerteza na programação das transferências para a saúde, com impactos potenciais sobre o planejamento orçamentário e a previsibilidade da execução da despesa, além de poder restringir o espaço fiscal das despesas primárias discricionárias ao longo do exercício.

Ademais, a proposição extrapola o escopo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, ao inovar em relação aos critérios permanentes de alocação e transferência de recursos no âmbito do Sistema Único de Saúde, disciplinados por legislação específica e por atos normativos infralegais do Ministério da Saúde, em afronta ao art. 165, § 2º, da Constituição.

51.25.028 - LIMITE MÁXIMO DE VALOR MÍNIMO PARA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE

DISPOSITIVO VETADO: PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 116

“Parágrafo único. O regulamento específico a que se refere o inciso XXVI do art. 10 da Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024, não poderá estabelecer como valor mínimo, para celebração de convênios e de contrato de repasses, montante superior a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) para execução de obras e a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para demais objetos.”

RAZÕES DO VETO:

“Em que pese a boa intenção do legislador, o dispositivo contraria o interesse público e incorre em vício de inconstitucionalidade, uma vez que a fixação dos valores mínimos configura-se em matéria de competência do

Poder Executivo federal, conforme estabelecido no art. 10 da Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024.

Tendo em vista o elevado custo burocrático de cada repasse e o expressivo número de instrumentos vigentes e em fase de prestação de contas, a fixação dos valores mínimos vigentes tem por objetivo evitar a ineficiência e a excessiva pulverização na alocação dos recursos públicos.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

Embora a Lei Complementar nº 210, de 2024, tenha atribuído ao Poder Executivo a competência para disciplinar, por regulamento, os valores mínimos para a celebração de convênios e contratos de repasse, tal atribuição não é absoluta nem afasta a competência do legislador para estabelecer parâmetros gerais por meio de norma legal. A lei de diretrizes orçamentárias, enquanto lei em sentido formal, aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República, ocupa posição hierárquica superior aos atos regulamentares do Executivo, podendo validamente impor balizas à atuação administrativa.

Nesse sentido, o dispositivo vetado não retira do Executivo a prerrogativa de regulamentar, mas apenas fixa limites máximos para os valores mínimos a serem estabelecidos, preservando margem de discricionariedade administrativa dentro de parâmetros definidos pelo legislador. Trata-se de técnica legislativa compatível com o princípio da legalidade, segundo o qual a atuação administrativa deve estar limitada ao estabelecido em lei.

Ademais, a fixação de teto para o valor mínimo visa evitar restrições excessivas ao acesso de entes federados, especialmente os de menor porte, aos instrumentos de transferência voluntária. Portanto, esse teto contribui para maior equidade federativa e para a efetividade da execução das políticas públicas descentralizadas.

Ressalte-se, ainda, que em determinados ministérios o próprio objeto dos convênios e contratos de repasse envolve intervenções de baixo valor unitário, de modo que a imposição de valor mínimo elevado inviabiliza ou dificulta indevidamente a celebração desses instrumentos. Nesse contexto, a definição de limite máximo pelo legislador contribui para compatibilizar a racionalidade administrativa com a diversidade de políticas setoriais e realidades locais.

O argumento relativo ao custo burocrático dos repasses, embora relevante sob o prisma da gestão, não afasta a legitimidade do Congresso Nacional em ponderar esse aspecto com outros valores constitucionais, como a redução das desigualdades regionais.

Por fim, não se identifica vício de inconstitucionalidade no dispositivo, uma vez que a LDO não inova em matéria estranha ao seu escopo, limitando-se a estabelecer diretriz orçamentária condicionante para a execução das transferências. Assim, a norma aprovada pelo Congresso Nacional é juridicamente válida e compatível com o interesse público.

51.25.029 E 51.25.030 - DISCRIMINAÇÃO DAS DOTAÇÕES DE REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA MOBILIÁRIA FEDERAL

DISPOSITIVO VETADO: § 2º DO ART. 118

“§ 2º As dotações relativas ao refinanciamento da dívida pública mobiliária federal, interna e externa, serão discriminadas na Lei Orçamentária de 2026 e nos créditos adicionais em categorias de programação distintas, classificadas como amortização da dívida (GND 6):

- I - o montante da Atualização Monetária do Refinanciamento da Dívida Mobiliária Federal; e
- II - o montante do Principal Refinanciamento da Dívida Mobiliária Federal.”

RAZÕES DO VETO:

“Apesar da boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público ao criar exigência incompatível com a sistemática de apuração e execução da dívida pública federal, o que viola 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 o pagamento do principal acrescido da atualização monetária. Ademais, o dispositivo criaria ambiguidade metodológica em relação à apuração da dívida pública.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

O dispositivo ora vetado mantém ambas as parcelas – principal e atualização monetária – no mesmo grupo de natureza de despesa (GND 6 - amortização da dívida), limitando-se a exigir sua discriminação em categorias de programação distintas na LOA.

A alegação de violação ao art. 29, inciso V, da LRF não procede. O referido dispositivo define refinanciamento como emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária, sem vedar a discriminação dessas parcelas para fins de transparência orçamentária. O conceito legal permanece inalterado, pois o que se propõe é apenas maior detalhamento das dotações para a amortização da dívida pública referente ao seu refinanciamento.

Embora seja possível apurar os valores do principal e da atualização monetária na execução orçamentária por meio dos subelementos de despesa, a discriminação por programação orçamentária na própria LOA amplia a transparência e não conflita com qualquer dispositivo legal. O dispositivo vetado exige a discriminação de informação relevante para o controle das finanças públicas, incidente sobre operação de grande materialidade.

Certamente a implementação da medida demanda adaptações nos sistemas integrados de gestão da dívida pública, de modo a garantir a segurança e a confiabilidade das informações. Considera-se, contudo, que as razões do veto não prosperam quanto ao mérito. Eventuais dificuldades operacionais, embora legítimas, não configuram óbice jurídico à exigência de transparência.

51.25.031 - DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES SOBRE FUNDOS QUE RECEBAM RECURSOS DA UNIÃO

DISPOSITIVO VETADO: ALÍNEA ‘U’ DO INCISO I DO § 1º DO ART. 165

“u) até 15 de maio, relatório consolidado sobre informações prestadas pelos gestores dos fundos de qualquer natureza que recebam recursos da União, contendo, no mínimo, a arrecadação de receitas discriminadas por fonte, execução de despesas, saldos de exercícios anteriores, eventuais valores aportados pela União diretamente ou por intermédio de outros fundos, resultado financeiro do exercício anterior, disponibilidade de caixa ao final do exercício anterior e, quando couber, patrimônio total do fundo; e”

RAZÕES DO VETO:

“Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, haja vista que os fundos especiais integrantes do orçamento e aqueles em que a União participa como cotista têm suas escriturações contábeis regidas por regramentos distintos.

A discriminação das receitas arrecadadas por fonte de recursos nos fundos especiais é possível, uma vez que sua escrituração contábil é feita para atender a essa finalidade, nos termos do disposto no art. 50, *caput*, inciso I, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Todavia, nos fundos de natureza privada nos quais a União participa como cotista, a escrituração é feita de acordo com legislações e regras específicas. Assim, a inexistência de regramento uniforme sobre a discriminação

das receitas arrecadadas por fontes de recursos para os diversos tipos de fundos que contam com a participação da União torna a medida inexecutável em sua integralidade.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

O dispositivo vetado busca enfrentar problema recorrente das finanças públicas: a fragmentação orçamentária e a opacidade na gestão dos recursos públicos. A literatura especializada, a exemplo de Sanches (2002), Leonardo (2017) e Bassi (2019), documenta os riscos da proliferação de fundos sem consolidação adequada.

O TCU, no processo TC 025.632/2024-8, analisa procedimentos adotados pelo Executivo que levam a que receitas e despesas públicas não observem o devido processo legislativo orçamentário e, portanto, sejam realizadas por fora dos orçamentos da União. Esses procedimentos dificultam a fiscalização por parte do parlamento e do TCU e, sobretudo, criam riscos de descumprimento das regras fiscais.

Na mesma direção, o Estudo Técnico nº 02/2025 da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, ao analisar o Fundo Nacional de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico (FNDIT), concluiu que fundos privados podem funcionar como mecanismo extraorçamentário de alocação de despesa pública, permitindo a ampliação de gastos para além dos limites impostos pela LC nº 200, de 2023. O estudo demonstra que a utilização de fundos privados para executar políticas públicas configura potencial violação ao princípio da universalidade orçamentária.

A alegação de inexecutabilidade não se sustenta. O dispositivo não exige uniformização contábil, mas apenas a consolidação de informações em publicação centralizada sobre fundos que contenham recursos públicos e executem políticas públicas. Eventuais limitações decorrentes de regimes contábeis distintos podem ser adequadamente tratadas por meio de notas explicativas, prática já adotada em demonstrativos fiscais. Sob a ótica da transparência e do controle, as razões do veto não prosperam, pois a heterogeneidade de regimes não exige o gestor do dever constitucional de prestar contas sobre recursos públicos.

51.25.032 - DIVULGAÇÃO DA CORRELAÇÃO ENTRE AS PROGRAMAÇÕES DE EMENDAS PARLAMENTARES E OBJETIVOS DO PPA

DISPOSITIVO VETADO: ALÍNEA ‘V’ DO INCISO I DO § 1º DO ART. 165

“v) até o sexagésimo dia após a data de publicação da Lei Orçamentária de 2026, relatório contendo a correlação das programações orçamentárias incluídas ou acrescidas por emendas parlamentares com os objetivos específicos dos programas do Plano Plurianual 2024-2027.”

RAZÕES DO VETO:

“Em que pese a boa intenção do legislador, o dispositivo contraria o interesse público ao impor obrigação inexecutável para o Poder Executivo federal. A vinculação legal entre o Plano Plurianual - PPA e a Lei Orçamentária Anual ocorre por meio dos programas do PPA, nos termos do disposto no art. 9º, § 1º e § 2º, da Lei 14.802, de 10 de janeiro de 2024, os quais dizem respeito aos programas finalísticos e de gestão e não às programações orçamentárias.

Dessa forma, não existe, no atual arranjo institucional, jurídico e orçamentário, a identificação sistemática da relação entre as programações orçamentárias e os objetivos específicos do PPA para a totalidade do orçamento.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

De fato, no modelo orçamentário vigente, o programa é o elo entre planejamento e orçamento, não havendo, na Lei nº 14.802/2024, que instituiu o PPA 2024-2027, exigência de vinculação direta entre programações

orçamentárias e objetivos específicos. A estrutura atual conecta as ações orçamentárias aos programas, sem necessariamente identificar a contribuição de cada programação para os objetivos e entregas definidos no planejamento de médio prazo.

Não obstante, é desejável que se possa identificar quais programações orçamentárias contribuem para quais entregas relevantes à sociedade. Idealmente, essa correlação não deveria restringir-se às emendas parlamentares, mas abranger o conjunto das programações, permitindo avaliar a coerência entre a alocação de recursos e os resultados pretendidos pelo planejamento governamental.

A afirmação de que tal vinculação é inexequível revela uma fragilidade na sistemática de alocação de recursos públicos. Se não é possível associar as programações orçamentárias aos objetivos do PPA, compromete-se a própria função do planejamento como instrumento de orientação do gasto público. Não se vislumbra impedimento técnico ou jurídico para que a LDO determine a elaboração do referido relatório.

Portanto, as razões do veto não prosperam. A ausência de identificação sistemática no arranjo atual não configura impossibilidade, mas apenas imprevisão de exigência de informações relevantes, lacuna que o dispositivo vetado buscava suprir. A LDO é instrumento adequado para estabelecer tal exigência, promovendo maior transparência e racionalidade na alocação orçamentária.

51.25.033 - LIQUIDAÇÃO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS COM SUBSTITUIÇÃO DE CREDOR

DISPOSITIVO VETADO: § 1º DO ART. 180

“§ 1º Excepcionalmente, na hipótese de desistência do credor original ou de rescisão contratual, no cumprimento da avença pactuada relativa a resto a pagar não processado, inclusive em relação a restos a pagar inscritos de 2019 a 2023, será permitida a sua liquidação, mediante justificativa formal, em favor de credor diferente do indicado na respectiva nota de empenho, desde que haja vantajosidade e interesse da administração pública na execução do seu objeto, observadas as disposições da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 14.133, de 2021, da Lei nº 13.303, de 2016, e de outras normas legais aplicáveis ao instrumento firmado entre as partes, sem prejuízo da aplicação das sanções cabíveis ao credor desistente.”

RAZÕES DO VETO:

“Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa é inconstitucional e 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, notadamente quanto ao disposto em seus art. 61 e art. 92, parágrafo único.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

O dispositivo vetado pretendia autorizar, em caráter excepcional, a liquidação de restos a pagar não processados em favor de credor diverso daquele indicado na nota de empenho, nas hipóteses de desistência do credor original ou de rescisão contratual, desde que observadas determinadas condições de vantajosidade e interesse público.

Entretanto, a medida conflita com o regime da despesa pública estabelecido na Lei nº 4.320, de 1964, notadamente a exigência de identificação do credor no empenho (art. 61) e o controle dos restos a pagar por credor (art. 92, parágrafo único). O empenho consubstancia obrigação jurídica específica da administração pública em relação a determinado credor, não podendo a liquidação da despesa se fazer em favor de outro.

Assim, se inviável a liquidação de restos a pagar não processados em favor do primeiro, necessário se faz o cancelamento da despesa empenhada. E se a despesa deve ser efetuada em favor do segundo, é indispensável que nova nota de empenho seja emitida à conta do orçamento que estiver vigente.

Embora a intenção do legislador seja conferir maior flexibilidade à execução orçamentária e evitar o cancelamento de restos a pagar antigos, a solução proposta fragilizaria a segurança jurídica, a rastreabilidade do gasto público e a fidedignidade dos registros contábeis.

51.25.034 - NOVA LICITAÇÃO COM UTILIZAÇÃO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS

DISPOSITIVO VETADO: § 2º DO ART. 180

“§ 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 incorre em vício de inconstitucionalidade e contraria o interesse público. Com efeito, a proposta legislativa trata de mecanismos de reutilização de restos a pagar que ampliariam as hipóteses previstas na Lei nº 14.133, de 1º abril de 2021. Desse modo, o dispositivo está modificando regras existentes em leis materiais permanentes, violando o espectro de atuação da LDO existente no art. 165, § 2º, da Constituição.

Ademais, 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 em curso”.

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

O dispositivo vetado autorizava a utilização de restos a pagar não processados para a realização de nova licitação, nas hipóteses de inexistência de classificados remanescentes, recusa em assumir o objeto ou vencimento da Ata de Registro de Preços, desde que mantido o objeto original.

A proposição, contudo, trata de matéria disciplinada por legislação permanente, em especial a Lei nº 14.133, de 2021, o que conflita com a essência normativa da lei de diretrizes orçamentárias, estabelecida no art. 165, § 2º, da Constituição.

Além disso, a instauração de nova licitação configura a assunção de nova obrigação jurídica, distinta daquela que deu origem ao empenho e ao correspondente resto a pagar, o que pressupõe autorização na lei orçamentária do exercício corrente. A utilização de restos a pagar não processados de exercício encerrado como suporte para novo certame contraria, assim, o princípio da anualidade orçamentária, bem como o disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

51.25.035 - VINCULAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDO SOCIAL À SAÚDE E À EDUCAÇÃO

DISPOSITIVO VETADO: ART. 194

“Art. 194. Do montante previsto no art. 6º da Lei nº 15.164/2025, a Lei Orçamentária Anual destinará 90% (noventa por cento) a ações e serviços públicos de saúde e o remanescente a ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, contemplando, obrigatoriamente, inicia-

tivas de capacitação do corpo docente para o uso de novas tecnologias, especialmente em inteligência artificial, e para o atendimento de alunos com necessidades especiais.”

RAZÕES DO VETO:

“Apesar da boa intenção do legislador, a proposição legislativa é inconstitucional e contraria o interesse público, uma vez que a vinculação de recursos aumentaria a rigidez orçamentária e dificultaria os processos de elaboração e execução do orçamento público, com o potencial de criar ineficiências alocativas.

Ademais, a criação de vinculações de receitas públicas a despesas, órgãos ou fundos específicos não se encontra no escopo estabelecido no art. 165, § 2º, da Constituição.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

O dispositivo vetado estabelecia diretriz para a elaboração da lei orçamentária anual quanto à destinação dos recursos do Fundo Social, fixando parâmetros para sua aplicação em ações e serviços públicos de saúde e na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Nesse sentido, a proposição se insere no âmbito material próprio da lei de diretrizes orçamentárias, nos termos do art. 165, § 2º, da Constituição, ao orientar a elaboração dos orçamentos da União, sem promover a criação de vinculação permanente de receitas nem alterar o regime jurídico do Fundo Social. Trata-se de comando dirigido à lei orçamentária para 2026, compatível com a função normativa da LDO.

Ademais, a fixação de prioridades e parâmetros de alocação de recursos federais constitui expressão legítima da competência constitucional do Congresso Nacional no processo orçamentário, não se podendo confundir a definição de diretrizes orçamentárias com indevida ingerência na execução orçamentária.

Dessa forma, não se reconhece que o dispositivo contrarie o interesse público ou extrapole os limites constitucionais da LDO. De todo modo, deve-se observar que o Congresso Nacional não considerou o disposto no art. 194 para ajustar o projeto de lei orçamentária de 2026

51.25.036 A 51.25.038 - AGLUTINAÇÃO DE RESTOS A PAGAR PARA CONCLUSÃO DE OBRAS INACABADAS

DISPOSITIVO VETADO: ART. 195

“Art. 195. Na impossibilidade de execução dos restos a pagar de que trata a Lei Complementar nº 215, de 21 de março de 2025, em razão da insuficiência dos valores para execução integral dos objetos propostos, os órgãos responsáveis poderão, observada a legislação orçamentária e financeira, adotar as seguintes providências:

I - aglutinar os recursos destinados a obras, reformas, projetos e afins correlatos com o propósito, prioritariamente, de concluir obra diversa inacabada; ou

II - aglutinar os recursos de fontes e destinações de um único ente ou entes diversos com o propósito de, prioritariamente, concluir obra inacabada.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no § 3º do art. 1º da Lei Complementar nº 215, de 21 de março de 2025, às obras e serviços de que trata este artigo.”

RAZÕES DO VETO:

“Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, uma vez que geraria insegurança jurídica quanto à execução dos restos a pagar, em razão de decisão recente proferida pelo Supremo Tribunal Federal por meio da Medida Cautelar em sede do Mandado de Segurança nº 40.684/DF.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS:

O dispositivo buscava enfrentar o problema recorrente de obras inacabadas, ao permitir a aglutinação de recursos inscritos em restos a pagar, com vistas a viabilizar a conclusão de empreendimentos paralisados, objetivo que se coaduna com o princípio da eficiência na alocação do gasto público.

Entretanto, decisão cautelar recente do Supremo Tribunal Federal, proferida no âmbito do Mandado de Segurança nº 40.684/DF, impôs restrições relevantes à execução de restos a pagar vinculados a emendas parlamentares, especialmente no que se refere à sua destinação e à possibilidade de rearranjos de recursos. Nesse contexto, a inovação legislativa poderia gerar insegurança jurídica e potenciais conflitos interpretativos com o entendimento firmado pela Corte Constitucional.

Adicionalmente, a possibilidade de aglutinação de recursos para a conclusão de obra diversa daquela originalmente prevista pode suscitar incompatibilidades com a legislação de licitações e contratos administrativos, na medida em que pode implicar alteração substancial do objeto licitado, em afronta aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa, bem como à jurisprudência consolidada dos órgãos de controle. Nesse sentido, deve-se destacar que o dispositivo não garante a necessária observância dos credores originais das notas de empenho, os quais devem ser mantidos nas correspondentes inscrições das despesas em restos a pagar.

Portanto, o veto encontra respaldo na necessidade de preservação da segurança jurídica, da conformidade com decisões do Supremo Tribunal Federal e do respeito ao regime jurídico das licitações e contratos administrativos.

51.25.039 A 51.25.044 - RESSALVAS AO CONTINGENCIAMENTO

DISPOSITIVOS VETADOS: SEÇÃO III DO ANEXO III

“Seção III

Das demais despesas ressalvadas

- I - despesas de regulação e fiscalização, no âmbito das agências reguladoras;
- II - 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;
- III - defesa agropecuária;
- IV - subvenção econômica ao Prêmio do Seguro Rural (Lei nº10.823, de 2003);
- V - despesas com programas e ações voltadas à inclusão de mulheres na transição energética justa, bioeconomia e agroecologia; e
- VI - despesas de apoio à educação de pessoas com altas habilidades.”

RAZÕES DO VETO:

“Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, pois a ampliação do rol de despesas discricionárias ressalvadas de eventual contingenciamento reduziria a flexibilidade e a liberdade dos órgãos na gestão de suas próprias despesas orçamentárias, visto que essas despesas seriam originalmente discricionárias. Além disso, dificultaria o cumprimento das regras fiscais, especialmente quanto à consecução da meta de resultado primário.”

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 2026, foi incluída pelo Congresso Nacional a Seção III com 6 incisos, 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 a proteção de determinadas despesas discricionárias contra o contingenciamento diminui a margem para o Poder Executivo atuar no cumprimento da meta fiscal, impondo maior contenção das demais despesas discricionárias, o que inclui as programações criadas ou dotações aditadas por emendas parlamentares.

3. CONCLUSÃO

São esses os apontamentos considerados relevantes para fomentar o debate sobre os vetos opostos às disposições do autógrafo do PLDO 2026. 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 que se façam necessários.

De acordo:

Graciano Rocha Mendes
Diretor da Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira - CONOF/CD

Flavio Diogo Luz
Consultor-Geral de Orçamentos,
Fiscalização e Controle - CONORF/SF

