

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 1, DE 2023

CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS VETOS AO PLOA 2023 - VETO Nº 5/2023 MENSAGEM Nº 37, DE 17 DE JANEIRO DE 2023



Acesse o Veto nº 5/2023 em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/15569>

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

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

MESA DO CONGRESSO NACIONAL

Senador Rodrigo Pacheco
Presidente

Deputado Marcos Pereira
1º Vice-Presidente

Senador Rodrigo Cunha
2º Vice-Presidente

Deputado Luciano Bivar
1º Secretário

Senador Weverton
2º Secretário

Deputado Júlio Cesar
3º Secretário

Senador Styvenson Valentim
4º Secretário

MESA DO SENADO FEDERAL

Senador Rodrigo Pacheco
Presidente

Senador Veneziano Vital do Rêgo
1º Vice-Presidente

Senador Rodrigo Cunha
2º Vice-Presidente

Senador Rogério Carvalho
1º Secretário

Senador Weverton
2º Secretário

Senador Chico Rodrigues
3º Secretário

Senador Styvenson Valentim
4º Secretário

MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Arthur Lira
Presidente

Deputado Marcos Pereira
1º Vice-Presidente

Deputado Sóstenes Cavalcante
2º Vice-Presidente

Deputado Luciano Bivar
1º Secretário

Deputada Maria do Rosário
2ª Secretária

Deputado Júlio Cesar
3º Secretário

Deputada Lucio Mosquini
4º Secretário

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 1, DE 2023

ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS

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

Consultor-Geral: Flávio Diogo Luz

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

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

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF (CD)

Diretor: Wagner Primo Figueiredo Jr.

<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/diretorias/diretoria-legislativa/estrutura-1/conof/index2.html>

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

CONSULTORES DESIGNADOS

Senado Federal: Ana Cláudia Castro Silva Borges, Diogo Antunes de Siqueira Costa, Joaquim Ornelas Neto, Luiz Fernando de Mello Perezino, Maurício Ferreira de Macêdo, Róbison Gonçalves de Castro e Vinícius Leopoldino do Amaral.

Câmara dos Deputados: Antônio Carlos D'Ávila, Hélio Henrique Diógenes Rego, Marcelo de Rezende Macedo, Sérgio Tadao e Wellington Pinheiro de Araújo.

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 1, DE 2023

**CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS VETOS
AO PLOA 2023 - VETO Nº 5/2023
MENSAGEM Nº 37, DE 17 DE JANEIRO DE 2023**

Fevereiro de 2023

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle – SF

Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira – CD



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO | 3

2. ANÁLISE DOS VETOS | 4

2.1 MARCADOR PARA DESPESAS INCLUÍDAS EM DECORRÊNCIA DA EC 126/2022 | 4

2.2 DESPESAS PARA APRIMORAMENTO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO NACIONAL E INCENTIVO AO DESENVOLVIMENTO DA INTELIGÊNCIA PENITENCIÁRIA NO ÂMBITO DO FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL - FUNPEN | 5

2.3 DESPESAS PARA FOMENTO AO SETOR AGROPECUÁRIO NO ÂMBITO DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA | 7

2.4 DESPESAS DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO - FNDCT | 9

2.5 DESPESAS PARA FOMENTO E FORTALECIMENTO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA, ASSOCIATIVISMO E COOPERATIVISMO NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA | 11

2.6 DESPESAS DO FUNDO GERAL DE TURISMO - FUNGETUR | 12

2.7 AUTORIZAÇÃO PARA CRIAÇÃO E PROVIMENTO DE CARGOS EM UNIVERSIDADES | 14

2.8 AUTORIZAÇÃO PARA CRIAÇÃO E PROVIMENTO DE CARGOS NA AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO | 15

2.9 AUTORIZAÇÃO PARA AUMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS CARGOS DAS CARREIRAS DA AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO | 16

3. CONCLUSÃO | 18

1. INTRODUÇÃO

O Projeto de Lei nº 32, de 2022-CN (Projeto de Lei Orçamentária para 2023 – PLOA 2023) foi sancionado pelo Presidente da República com vetos, conforme justificativas apresentadas na Mensagem nº 37, de 17 de janeiro de 2023 (identificada no Congresso Nacional como Veto nº 5/2023¹).

A presente Nota Técnica tem o objetivo de analisar as razões apresentadas pelo Poder Executivo para os referidos vetos, de forma a subsidiar a sua apreciação pelo Congresso Nacional. Observe-se que as considerações aqui apresentadas são de inteira responsabilidade das Consultorias de Orçamentos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e não refletem, necessariamente, a opinião da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, nem de qualquer parlamentar ou colegiado do Congresso Nacional.

Neste documento, os dispositivos vetados estão identificados segundo a codificação utilizada no âmbito do Congresso Nacional (vetos 05.23.001 a 05.23.038).

¹ Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9248473&ts=1675175995247&disposition=inline>.

2. ANÁLISE DOS VETOS

Apresentam-se a seguir os dispositivos vetados, as razões apresentadas pelo Poder Executivo e as considerações das Consultorias de Orçamentos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

2.1 MARCADOR PARA DESPESAS INCLUÍDAS EM DECORRÊNCIA DA EC 126/2022

DISPOSITIVO VETADO: ART. 9º (VETOS 05.23.001 A 05.23.003)

“Art. 9º As programações classificadas nesta Lei com a fonte de recursos ‘8444’ se referem a despesas incluídas em decorrência da ampliação de dotações orçamentárias sujeitas ao limite estabelecido no inciso I do **caput** do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias promovida pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022.

§ 1º O Poder Executivo poderá reclassificar a fonte de recursos a que se refere o **caput** deste artigo.

§ 2º O procedimento previsto no § 1º deste artigo poderá ser adotado com a manutenção do grupo de fonte de recursos.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A proposição legislativa dispõe que as programações classificadas nesta Lei com a fonte de recursos ‘8444’ referir-se-iam a despesas incluídas em decorrência da ampliação de dotações orçamentárias sujeitas ao limite estabelecido no inciso I do **caput** do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias promovida pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022. Estabelece, ainda, que o Poder Executivo poderia reclassificar a fonte de recursos a que se refere o **caput** deste artigo. Também institui que o procedimento previsto no § 1º deste artigo poderia ser adotado com a manutenção do grupo de fonte de recursos.

Entretanto, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, pois inova ao criar o grupo de fontes de recursos ‘8’, que identificaria as despesas sujeitas ao teto que foram ampliadas, em decorrência da Emenda Constitucional nº 126, de 2022. Todavia, o grupo de fontes de recursos não possui a finalidade de identificação de despesas, uma vez que a fonte é elo entre receita e despesa, e agrupa naturezas de receita com regras de aplicação comum. Com relação à lei orçamentária anual e suas alterações, o grupo de fonte diferencia se são recursos do exercício, de superávit ou ressaltados da Regra de Ouro.

Ademais, o contido no § 2º deste artigo demandaria a criação de código fonte no grupo ‘8’ para todas as 172 fontes atualmente existentes, uma vez que a troca de fonte autorizada, caso houvesse, poderia ser aplicada para qualquer outra fonte. Além disso, na ocorrência de tal troca, a existência do grupo ‘8’ traria prejuízos à identificação dos recursos do exercício corrente e dos exercícios anteriores, respectivamente identificados com os grupos ‘1’ e ‘3’, com impossibilidade de utilização de superávit para financiar a expansão decorrente da Emenda Constitucional nº 126, de 2022, e consequente aumento de rigidez e de ineficiência do processo de alocação orçamentária.

Nesse contexto, dado que inúmeras decisões que norteiam a alocação dos recursos orçamentários são tomadas no momento da execução da despesa, e não no momento do lançamento ou da estimativa da receita, verifica-se a impossibilidade de se saber, **a priori**, se um recurso será alocado para financiar a dotação decorrente da expansão do teto ou outra dotação qualquer.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

O grupo de fonte de recursos “8 - Recursos Destinados à Ampliação de Dotações Promovida pela EC 126/2022” foi criada no âmbito do Congresso Nacional como forma de identificar objetivamente as despesas que foram incluídas no Projeto de Lei Orçamentária para 2023 (PLOA 2023) com suporte no espaço fiscal criado pela EC 126, de 2022, cujo montante é de R\$ 169,1 bilhões.

A finalidade do art. 9º no PLOA 2023 era submeter à avaliação do Poder Executivo a necessidade de reclassificar a fonte de recursos alocadas nessas programações (8444), em face da necessidade de monitoramentos relativos ao cumprimento do teto de gastos da União, da regra de ouro e da meta de resultado primário. Portanto, o que se pretendeu foi propiciar flexibilidade ao Poder Executivo de, ao reclassificar as fontes de recursos, manter ou não o grupo 8.

Do que se extrai das razões apresentadas para o veto, a interpretação do Executivo é a de que o dispositivo, em especial o § 2º do art. 9º, implica obrigação, não permissão, para a manutenção do grupo 8 quando da reclassificação de fontes de recursos.

2.2 DESPESAS PARA APRIMORAMENTO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO NACIONAL E INCENTIVO AO DESENVOLVIMENTO DA INTELIGÊNCIA PENITENCIÁRIA NO ÂMBITO DO FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL - FUNPEN

PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA VETADA

Veto	Ação	Valor
05.23.028 05.23.029	21BP - Aprimoramento do Sistema Penitenciário Nacional e Incentivo ao Desenvolvimento da Inteligência Penitenciária	500.000
Total		500.000

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A proposição legislativa institui o aprimoramento do Sistema Penitenciário Nacional e Incentivo ao Desenvolvimento da Inteligência Penitenciária - Funpen, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, programática 5016 - 21BP.

Entretanto, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público. Isso porque, quanto ao Funpen (UO 30907), as programações vetadas apresentam identificador de resultado primário - RP 8, o que representaria emendas de comissão. Porém, as despesas do Funpen são primárias de natureza obrigatória, e constam da Seção I do Anexo III da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022 - Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023, LDO de 2023, e, portanto, deveriam ter sido classificadas com RP 1, uma vez que o art. 76 da LDO de 2023 estabelece que “as emendas individuais e coletivas somente poderão alocar recursos para programação de natureza discricionária”.

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

O Fundo Penitenciário Nacional – Funpen tem sido objeto de emendas parlamentares ao orçamento desde, pelo menos, 2014. A tabela a seguir apresenta, por exercício, os montantes de emendas individuais e coletivas constantes da lei orçamentária sancionada. Todas estas dotações foram classificadas com identificador de resultado primário (RP) diferente de 1.

Exercício	Montante de emendas individuais e coletivas na LOA (R\$)
2014	750.000
2015	2.050.000
2016	1.860.273

Exercício	Montante de emendas individuais e coletivas na LOA (R\$)
2017	1.800.000
2018	200.000
2020	570.000
2021	2.070.000
2022	900.000
2023	6.334.787
Total	16.535.060

Observe-se que, mesmo após a inclusão das despesas do Funpen no rol de despesas obrigatórias (o que ocorreu a partir da LDO 2021), continuaram a ser apresentadas e admitidas emendas individuais e coletivas a suas programações. A propósito, para o próprio exercício de 2023, há emendas individuais (RP 6) e de bancada estadual de execução obrigatória (RP 7) na mesma ação orçamentária que sofreu veto (21BP) que foram sancionadas, o que já evidencia uma incoerência na análise realizada pelo Executivo.

A correta decisão de sancionar essas emendas provém de uma adequada interpretação da restrição, introduzida desde a LDO 2020, de que emendas individuais e coletivas somente poderiam alocar recursos para programações de natureza discricionária (art. 76 na LDO 2023). O objetivo de tal dispositivo é evitar que despesas obrigatórias, cujo montante é determinado por norma constitucional ou legal, sejam acrescidas por emendas, cenário em que se criaria uma incompatibilidade entre as dotações aprovadas e as normas de regência da despesa.

Observe-se, no entanto, que as despesas do Funpen são obrigatórias em um plano meramente formal, decorrência da sua inclusão na Seção I do Anexo III da LDO. Ao menos dois aspectos evidenciam isso. Primeiramente, a norma de regência do Fundo (Lei Complementar 79/1994) não contém elementos fundamentais para a conformação de uma despesa obrigatória, tais como o estabelecimento do dever de pagar e critérios para a determinação do montante a ser alocado no orçamento² – a definição do montante das dotações do Funpen é, portanto, uma decisão de natureza discricionária. Tampouco tais elementos foram supridos no âmbito da ADPF 347, cuja decisão cautelar proferida em 09/09/2015 tão somente conferiu proteção a essas despesas contra o contingenciamento, o que não implica, por si só, obrigatoriedade de execução.

Em segundo lugar, a análise da execução orçamentária do Fundo evidencia um comportamento que dista daquele esperado para uma despesa obrigatória. Considerando apenas as parcelas classificadas com identificador de resultado primário - RP 1, somente 67% das dotações autorizadas foram empenhadas, 29% liquidadas e 26% pagas no exercício. Trata-se de uma dinâmica de execução típica de despesa discricionária, o que permite levantar, inclusive, questionamentos acerca da adequação da classificação de resultado primário atualmente empregada³.

Dada esta fragilidade material da classificação das despesas do Funpen como obrigatórias, parece irrazoável buscar impedir, com base nesta classificação, que o Congresso Nacional destine recursos adicionais para esta meritória política pública. Ante o exposto, conclui-se que o veto relativo às despesas do Funpen se mostra inadequado à luz do ordenamento jurídico vigente.

² Para uma análise aprofundada dos elementos que constituem uma despesa obrigatória, vide: GREGGIANIN, E.; MENDES, G.; VOLPE, R. Vínculo obrigacional e grau de rigidez das despesas orçamentárias. Brasília: Câmara Federal, ago. 2018. (Estudo Técnico, n. 13/2018). Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2018/et13-2018-vinculo-obrigacional-e-grau-de-rigidez-das-despesas-orcamentarias>>.

³ A respeito disso, Weder de Oliveira afirma que o Anexo III da LDO deve refletir, e não definir, o que é despesa obrigatória, característica que adviria da legislação: “A natureza da obrigação constitucional ou legal não advém da inserção da ação no referido anexo. Ao contrário, é essa natureza que justifica sua inclusão ali. Essa qualificação é reconhecida pela demonstração dos direitos assegurados pela lei a seus potenciais beneficiários.” (OLIVEIRA, Weder de. Curso de Responsabilidade Fiscal: Direito, Orçamento e Finanças Públicas. v. 1, pp. 779-780).

2.3 DESPESAS PARA FOMENTO AO SETOR AGROPECUÁRIO NO ÂMBITO DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA

PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA VETADA

Veto	Ação	Valor
05.23.004	20ZV - Fomento ao Setor Agropecuário	15.000.000
Total		15.000.000

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A proposição legislativa institui o Fomento ao Setor Agropecuário no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, programática 1031 - 20ZV, no valor de R\$ 15.600.000,00. [...]”

Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, tendo em vista que, quanto à ação relativa ao Incra (UO 22201), não se identifica relação direta entre as atividades abrangidas pela Ação 20ZV e a realização do ordenamento, a regularização da estrutura fundiária e a promoção e a execução da reforma agrária e da colonização, que integram as competências do Incra.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

A Ação “20ZV - Fomento ao Setor Agropecuário” tem sido, nos últimos anos, a ação orçamentária a receber o maior número de emendas parlamentares no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) durante a tramitação dos projetos de lei orçamentária, dada sua ampla abrangência de bens, objetos e serviços passíveis de financiamento.

No Cadastro de Ações, constante das Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária para 2023 (PLOA 2023), a referida ação conta com a seguinte descrição:

Promoção da agropecuária nacional pela difusão de tecnologias, estudos e pesquisas afins, inclusive em agricultura irrigada; estudos de Infraestrutura e Logística da Produção - INFRALOG; promoção e participação em exposições e feiras agropecuárias; apoio ao desenvolvimento sustentável das cadeias produtivas agrícolas e pecuárias; apoio ao desenvolvimento das cadeias produtivas pecuárias sustentável da aquicultura; fomento à Indicação Geográfica de Produtos Agropecuários – IG e a outros signos distintivos; fomento à inovação no agronegócio, inclusive na agroindústria; fomento à conservação e ao uso sustentável de recursos genéticos para agricultura e alimentação; fomento ao uso de boas práticas de manejo e conservação de solo e água; fomento à implementação de sistemas integrados de produção agropecuária; apoio ao desenvolvimento do associativismo rural e do cooperativismo, bem como incentivo e apoio ao pequeno e médio produtor agropecuário mediante a aquisição de patrulhas mecanizadas; e apoio à formalização e comercialização da produção, com a finalidade de promover o desenvolvimento do setor agropecuário.

A Instrução Normativa/Mapa nº 16, de 8 de dezembro de 2021⁴, por sua vez, homologa os produtos e serviços preferenciais passíveis de apoio por meio das transferências de recursos da União, para atendimento a projetos governamentais sob a responsabilidade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. O anexo à Instrução Normativa contém relação de “Bens e objetos compatíveis com projetos de infraestrutura pública para o setor agropecuário”. Com relação à ação 20ZV, destacam-se os seguintes itens: aquisição de máquinas agrícolas; adequação ou readequação de estradas vicinais; abertura de estradas vicinais; construção e/ou reforma de mercado para produtos agropecuários; construção de entreposto e/ou reforma (silos, depósitos, armazéns) para apoio à comercialização de produtos agrope-

⁴ Disponível em https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-mapa-n-16-de-8-de-dezembro-de-2021*-367776787.

cuários; agroindústria; construção e/ou reforma de feira livre para produtos agropecuários; construção e/ou reforma de parque de exposição agropecuária e/ou feira de comercialização de animais de pequeno e grande porte; formação de pomares, hortas, viveiros, lavouras comunitárias; acesso à energia elétrica; apoio a ações de divulgação da produção integrada; suporte hídrico à produção; construção e/ou reforma de centro de treinamento; aquisição de máquinas e equipamentos para o desenvolvimento da produção orgânica.

A ação 20ZV é tradicionalmente executada no âmbito da Unidade Orçamentária “22101 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - Administração Direta”. Na tramitação do PLOA 2023, porém, o Congresso Nacional aprovou a emenda 71210013, de autoria da Bancada do Rio Grande do Norte, que alocou R\$ 15,6 milhões para essa ação na Unidade Orçamentária “22201 - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra”. Desse montante, R\$ 600 mil constituem parcela de execução obrigatória (classificada com o identificador de resultado primário 7 – RP 7) e os R\$ 15 milhões restantes constituem parcela discricionária (classificada com o identificador de resultado primário 2 – RP 2). Observe-se que apenas a parcela RP 2 foi vetada.

A programação foi vetada sob o argumento de que não se identifica relação direta entre as atividades abrangidas pela Ação 20ZV e as competências do Incra.

No sítio do Incra encontram-se informações sobre as ações e programas desempenhados pela autarquia. Cabe destacar as seguintes atribuições:

O Incra implanta a infraestrutura básica necessária nos assentamentos de reforma agrária de forma direta ou em parceria com outros entes governamentais.

As prioridades são a demarcação de lotes, **a construção e a recuperação de estradas vicinais e a implantação de sistemas de abastecimento de água. As obras podem ser executadas diretamente pelo Incra por meio de empresas licitadas ou por meio de parcerias com estados e municípios. A construção de redes de eletrificação rural é executada pelas concessionárias de energia elétrica.**

As obras visam proporcionar as condições necessárias para o desenvolvimento sustentável dos assentamentos. A realização dessas ações tem impacto no estímulo ao processo produtivo das comunidades que residem nos assentamentos e da população local do entorno. (grifos nossos)

Ainda segundo informações disponíveis no sítio, o Incra promove ações destinadas à:

Implantação de obras de infraestrutura para os projetos de assentamento com a demarcação topográfica, **construção ou recuperação de estradas, implantação de sistemas de abastecimento**, realização de gestão ambiental dos projetos, supervisão, fiscalização e acompanhamento das famílias assentadas na aplicação do Crédito de Instalação, e **demaís ações visando proporcionar as condições necessárias para o desenvolvimento sustentável das áreas de reforma agrária**. Os recursos da ação destinam-se também à titulação de lotes nos assentamentos e **implantação de agroindústrias e projetos de diversificação e comercialização da produção**. (grifos nossos)

Verifica-se, portanto, que além das atividades de ordenamento, regularização da estrutura fundiária e promoção e execução da reforma agrária e da colonização, o Incra também desenvolve ações de fomento agropecuário, ainda que direcionadas a público distinto daquele atendido pelo Mapa. Desse modo, entende-se que o rol de objetos passíveis de financiamento pela ação 20ZV enquadra-se no conjunto de competências do Incra e que não há impedimento normativo para que uma ação orçamentária figure nas programações de diferentes unidades orçamentárias. Desse modo, do ponto de vista técnico, não se justificam as razões do veto.

É relevante, ainda, apontar incoerência do Executivo em vetar a programação em tela, uma vez que a parcela de execução obrigatória (RP 7) da supracitada emenda, no montante de R\$ 600 mil, foi sancionada, mesmo referindo-se à mesma ação e unidade orçamentária que, segundo as razões do veto, seriam incompatíveis.

2.4 DESPESAS DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO - FNDCT

PROGRAMAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS VETADAS

Veto	Ação	Valor
05.23.009	2095 - Fomento a Projetos de Implantação, Recuperação e Modernização da Infraestrutura de Pesquisa das Instituições Públicas (CT-Infra)	118.497.861
05.23.005	212H - Manutenção de Contrato de Gestão com Organizações Sociais (Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998)	150.934.964
05.23.007	4947 - Fomento a Projetos Institucionais de Ciência e Tecnologia	474.136.281
05.23.008	13CL - Construção de Fonte de Luz Síncrotron de 4ª geração - SIRIUS, por Organização Social (Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998)	87.077.099
05.23.006	15XQ - Implantação do Laboratório Nacional de Máxima Contenção Biológica – LNMCB, por Organização Social (Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998)	117.874.254
05.23.019	2014 - Fomento a Pesquisa e Desenvolvimento em Áreas Básicas e Estratégicas	1.916.959.932
05.23.022	2119 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor Mineral (CT-Mineral)	11.895.586
05.23.018	2189 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Energia Elétrica (CT-Energ)	129.887.109
05.23.023	2191 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Transportes Terrestres e Hidroviários (CT-Transporte)	10.733.357
05.23.021	2223 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Recursos Hídricos (CT-Hidro)	53.998.940
05.23.020	2997 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Saúde (CT-Saúde)	132.025.594
05.23.012	4031 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Biotecnologia (CT-Biotecnologia)	71.581.251
05.23.013	4043 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Agronegócio (CT-Agronegócio)	126.633.614
05.23.011	4053 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor Aeronáutico (CT-Aeronáutico)	64.790.762
05.23.010	4156 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Petróleo e Gás Natural (CT-Petro)	293.139.113
05.23.016	4185 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Tecnologia da Informação (CT-Info)	45.835.157
05.23.017	8563 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Transporte Aquaviário e de Construção Naval (CT-Aquaviário)	42.079.191
05.23.015	0745 - Investimento em Empresas Inovadoras	149.844.069
05.23.014	0A29 - Subvenção Econômica a Projetos de Desenvolvimento Tecnológico (Lei nº 10.973, de 2004)	184.503.086
Total		4.182.427.220

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“Em referência ao FNDCT (UO 24901), está sendo descumprida a proporção entre operações não reembolsáveis e reembolsáveis exigida pelo art. 11, § 3º, inciso II, da Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, incluído pela Medida Provisória nº 1.136, de 29 de agosto de 2022. Como houve concentração em apenas uma das categorias, impõe-se a necessidade de veto.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

O § 3º do art. 11 da Lei nº 11.540, de 2007 (introduzido pela LC nº 177, de 2021), vedava a alocação de recursos vinculados ao FNDCT em reservas de contingência primária ou financeira. Este último tipo de reserva de contingência – financeira – constitui um mecanismo que permite melhorar o resultado

primário em virtude da economia de determinados recursos, que deixam de ser destinados às finalidades a que estão vinculados.

Referido parágrafo foi alterado pela MP nº 1.136, de 29/08/2022⁵, de modo que a aplicação dos recursos vinculados deve observar proporções gradativas a partir do exercício financeiro de 2022, até chegar a 100% em 2027:

§ 3º A aplicação dos **valores provenientes de fontes vinculadas ao FNDCT** em despesas reembolsáveis e não reembolsáveis observará:

I - no exercício de 2022, o valor de R\$ 5.555.000.000,00 (cinco bilhões quinhentos e cinquenta e cinco milhões de reais);

II - no exercício de 2023, 58% (cinquenta e oito por cento) do total da receita prevista no ano;

III - no exercício de 2024, 68% (sessenta e oito por cento) do total da receita prevista no ano;

IV - no exercício de 2025, 78% (setenta e oito por cento) do total da receita prevista no ano;

V - no exercício de 2026, 88% (oitenta e oito por cento) do total da receita prevista no ano; e

VI - no exercício de 2027, 100% (cem por cento) do total da receita prevista no ano. (grifos nossos)

Como se observa, no exercício financeiro de 2023 a aplicação dos recursos vinculados não poderia ultrapassar 58%⁶ do total da arrecadação prevista⁷ nas fontes vinculadas ao Fundo. Por essa razão, o Poder Executivo destinou, no PLOA 2023, R\$ 4,2 bilhões dos recursos vinculados (42%) para a constituição de reserva de contingência financeira.

O Congresso Nacional, por sua vez, aumentou as dotações do FNDCT no mesmo montante de R\$ 4,2 bilhões, que seriam suportadas não com recursos vinculados a esse Fundo, mas com recursos oriundos de operações de crédito por emissão de títulos públicos⁸ (fonte 8444⁹). Dessa forma, não se aplica a essa ampliação de dotações a limitação estabelecida pelo § 3º do art. 11, uma vez que ela incide somente sobre os recursos vinculados ao Fundo. Assim, o Autógrafo encaminhado ao Poder Executivo observa a aplicação do percentual de 58% dos recursos vinculados ao FNDCT.

A tabela a seguir resume essa situação:

ALOCACAÇÃO DE RECURSOS	PLOA 2023	Autógrafo
DESTINAÇÃO DE RECURSOS VINCULADOS (I)	5.775.732.831	5.775.732.831
24901 - FNDCT (não reembolsáveis)	2.887.866.416	2.887.866.416
74910 - RECURSOS SOB SUP. DO FNDCT (reembolsáveis)	2.887.866.415	2.887.866.415
RESERVA DE CONTINGÊNCIA FINANCEIRA (II)	4.182.427.220	4.182.427.220
24901 – FNDCT	4.182.427.220	4.182.427.220
% DE DESTINAÇÃO DOS RECURSOS VINCULADOS [III = I/(I+II)]	58,0%	58,0%
DESTIN. RECURSOS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO (FONTE 8444)	0	4.182.427.220
24901 – FNDCT	0	4.182.427.220

⁵ O prazo de vigência da MP nº 1136/2022 se encerrou em 05/02/2023, com a consequente perda de eficácia da medida a partir desta data. A análise aqui realizada, no entanto, considera a situação jurídica vigente no momento dos vetos, levando em conta, portanto, os efeitos da referida MP.

⁶ Observe-se o § 5º do art. 11: “§ 5º Os percentuais estabelecidos nos incisos II a V do § 3º são referenciais e poderão ser ampliados durante cada exercício, exclusivamente em decorrência da abertura de créditos adicionais, nos termos da legislação. (Incluído pela Medida Provisória nº 1.136, de 2022)”

⁷ § 6º Para fins do disposto no § 3º, entende-se como receita prevista no ano a receita estimada e encaminhada pelo Poder Executivo federal ao Congresso Nacional no Projeto de Lei Orçamentária Anual. (Incluído pela Medida Provisória nº 1.136, de 2022)

⁸ Observe-se que as receitas do FNDCT não estão restritas às fontes a ele vinculadas, conforme o art. 10, I, da Lei nº 11.540, de 2007:

Art. 10. Constituem receitas do FNDCT:

I - as dotações consignadas na lei orçamentária anual e seus créditos adicionais;

⁹ O grupo de fonte de recursos 8 diz respeito a “Recursos Destinados à Ampliação de Dotações Promovida pela EC 126/2022”.

Outra importante mudança na alocação dos recursos vinculados do FNDCT é que o limite percentual de aplicação na modalidade “reembolsável” passou de 25% para 50% do total estimado para o exercício financeiro, conforme disposto na alínea “a” do inciso II caput do art. 12 da lei mencionada (com redação dada pela LC nº 177, de 2021).

No PLOA 2023, a destinação de recursos do FNDCT para operações reembolsáveis atingiu o limite legal de 50%. No entanto, como consequência do acréscimo de recursos do Fundo, no âmbito do Congresso Nacional, em R\$ 4,2 bilhões referentes a fonte não vinculada (8444), esse percentual caiu para 29%, fato que se encontra em conformidade com a legislação aplicável.

Uma terceira regra acerca do FNDCT é aquela contida no § 4º do art. 12 da Lei nº 11.540¹⁰, de 2007, também introduzida pela MP nº 1.136/2022, que determina que o Congresso Nacional mantenha a proporção entre despesas reembolsáveis e não reembolsáveis considerada pelo Executivo na elaboração da proposta orçamentária. Apesar de este dispositivo não ter sido mencionado nas razões do veto, infere-se que ele tenha sido uma de suas motivações subjacentes.

O dispositivo é, contudo, ambíguo: é possível interpretar tanto que a supracitada proporção deve ser apurada considerando apenas os recursos vinculados ao FNDCT (caso no qual a regra estaria sendo observada no Autógrafo) ou que a referida proporção deve considerar as dotações totais do Fundo. Infere-se que o Executivo, ao opor o veto em tela, concluiu por esta última interpretação.

2.5 DESPESAS PARA FOMENTO E FORTALECIMENTO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA, ASSOCIATIVISMO E COOPERATIVISMO NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA

PROGRAMAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS VETADAS

Veto	Ação	Valor
05.23.024 05.23.025 05.23.026 05.23.027	215F - Fomento e Fortalecimento da Economia Solidária, Associativismo e Cooperativismo	59.999.998
Total		59.999.998

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“No que tange ao Fomento e Fortalecimento da Economia Solidária, Associativismo e Cooperativismo, do Ministério da Economia (UO 25101), conforme o disposto no inciso VII do **caput** do art. 46 da Medida Provisória nº 1.154, de 1º de janeiro de 2023, a economia solidária, o cooperativismo e o associativismo urbanos são áreas de competência do Ministério do Trabalho e Emprego. Assim não é cabível a inclusão da referida ação nas competências do Ministério da Economia.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

De fato, conforme disposto no art. 46, inciso VII, da MP nº 1.154, de 01/01/2023, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, a atuação no âmbito da economia solidária, do cooperativismo e do associativismo urbanos compete ao Ministério do Trabalho e Emprego, e não ao Ministério da Economia (denominação existente à época de aprovação da LOA 2023)¹¹.

¹⁰ § 4º A divisão dos recursos a que se refere o caput deste artigo, entre despesas reembolsáveis e não reembolsáveis, respeitará a proporção encaminhada pelo Poder Executivo federal ao Congresso Nacional no Projeto de Lei Orçamentária Anual, até que seja atingida a alocação total prevista no inciso VI do § 3º do art. 11. (Incluído pela Medida Provisória nº 1.136, de 2022)

¹¹ Observe-se, no entanto, que a referida MP ainda não havia sido editada à época da aprovação do PLOA 2023. Portanto, ela não pode ser empregada como parâmetro para a avaliação do caso em tela, sendo necessário avaliar o ordenamento jurídico vigente naquele momento. A lei então em vigor – Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019 – definia que “cooperativismo e associativismo urbanos” eram áreas de competência do Ministério da Cidadania.

Importa observar que no PLOA 2023, a ação “215F - Fomento e Fortalecimento da Economia Solidária, Associativismo e Cooperativismo” consta apenas da unidade orçamentária “55101 - Ministério da Cidadania - Administração Direta”, o que foi observado pelas emendas apresentadas, exceto no que se refere à emenda 81000540, no valor de R\$ 59.999.998, objeto do veto.

As programações relativas à ação 215F consignadas ao Ministério da Cidadania não poderão ser nele executadas em virtude de ter sido desmembrado, conforme inciso II do caput da art. 51 da MP nº 1.154, de 01/01/2023, em dois outros órgãos: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e Ministério do Esporte. No caso de mudanças na estrutura administrativa, o art. 60 da LDO 2023 admite que as programações sejam remanejadas, transpostas ou transferidas.

A previsão contida no referido dispositivo, contudo, não autoriza o remanejamento, a transposição ou transferência de programação que incorretamente tenha sido incluída em determinado órgão. Desse modo, mostra-se adequado o veto do Poder Executivo à programação que se examina.

2.6 DESPESAS DO FUNDO GERAL DE TURISMO - FUNGETUR

PROGRAMAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS VETADAS

Veto	Ação	Valor
05.23.030	OEC5 - Integralização de Cotas em Fundos Garantidores de Operações do Fungetur	8.000.000
Total		8.000.000

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A proposição legislativa [...] Dispõe também sobre a Integralização de Cotas em Fundos Garantidores de Operações do Fundo Geral de Turismo - Fungetur, do Ministério do Turismo, programática 2223 - OEC5, no valor de R\$ 8.000.000,00.

[...]

No tocante ao Fungetur (UO 74908), a ação “0C05 - Integralização de Cotas em Fundos Garantidores de Operações do Fungetur” não poderia ser executada, pois o referido fundo não está autorizado a aportar recursos em fundos garantidores de operações de créditos, sobretudo porque foram vetados os dispositivos que incluíam essa alteração na Lei nº 14.476, de 14 de dezembro de 2022, o que resulta em falta de base legal para a nova programação.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

A recente Lei nº 14.476, de 14/12/2022, dispõe sobre o funcionamento e as operações do Fundo Geral de Turismo e passa a denominá-lo Novo Fungetur; altera as Leis nºs 11.771, de 2008, 14.002, de 2020, e 10.668, de 2003; e revoga o Decreto-Lei nº 1.191, de 1971. A Lei nº 14.476, de 2022, teve origem no Projeto de Lei nº 2.380, de 2021. A esse projeto de lei foi apostado o Veto nº 57/2022, ainda não apreciado pelo Congresso Nacional, que incidiu sobre 62 dispositivos.

O veto ao projeto de lei orçamentária para 2023 (Veto nº 5/2023) faz referência ao Veto nº 57/2022, pois ele teria incidido sobre dispositivos referentes ao Fungetur que o autorizariam a aportar recursos em fundos garantidores de operações de crédito. Dentre esses dispositivos, destacam-se:

Art. 11. Fica autorizado ao Novo Fungetur o compartilhamento de risco das operações, com a finalidade de garantir parte do risco dos financiamentos concedidos pelas instituições financeiras e de fomento de que trata o art. 7º desta Lei credenciadas pelo Ministério do Turismo.

Parágrafo único. Poderá o gestor do Novo Fungetur alocar até 100% (cem por cento) do orçamento aprovado especificamente destinado ao compartilhamento de risco cujo montante será estipulado em regulamento próprio.

Art. 12. O Novo Fungetur compartilhará o risco de suas operações mediante:

I - participação em fundos garantidores, públicos ou privados;

II - participação em Sociedades de Garantia de Crédito (SGC); ou

III - participação em fundos de investimento em direitos creditórios, desde que direcionados às entidades de que trata o art. 13 desta Lei, observado o disposto no § 1º do art. 10 desta Lei.

Parágrafo único. Os aportes do Novo Fungetur nas sociedades de que trata o inciso II do caput deste artigo deverão constituir conta segregada exclusiva para atendimento da cadeia produtiva do turismo.

Art. 13. O compartilhamento de risco poderá ser efetuado em operações do Novo Fungetur que tenham como mutuários:

I - microempreendedores individuais;

II - prestadores autônomos de serviços turísticos cadastrados no Ministério do Turismo;

III - microempresas e empresas de pequeno porte; e

IV - empresas de médio porte.

O Poder Executivo apresentou as seguintes razões para o veto aos dispositivos mencionados da Lei nº 14.476, de 2022

[...] em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa incorre em vício de inconstitucionalidade e contraria o interesse público, uma vez que ao autorizar o Fungetur a ser utilizado como mecanismo financeiro de garantia de iniciativas de apoio ao setor de turismo, criaria despesa sem apresentar a estimativa de impacto fiscal e avaliação do aumento da exposição da União a risco de crédito, em violação ao disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, no art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, e no art. 125 da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 - Lei de Diretrizes Orçamentárias 2022.

Ademais, aduz o chefe do Poder Executivo que “as despesas propostas estão sujeitas aos limites impostos pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, o que implica a necessidade de compensação no mesmo montante em outras despesas primárias”.

Assim sendo, atualmente o Fungetur não está autorizado a aportar recursos em fundos garantidores de operações de crédito, razão pela qual o Veto nº 5/2023, no que diz respeito ao fundo, se mostra adequado. Ressalte-se que eventual rejeição do Veto nº 57/2022 poderia resultar em alteração do ordenamento jurídico capaz de autorizar o Fungetur a aportar recursos em fundos garantidores de operações de crédito.

2.7 AUTORIZAÇÃO PARA CRIAÇÃO E PROVIMENTO DE CARGOS EM UNIVERSIDADES

DISPOSITIVOS VETADOS: ITENS 5.1.6 A 5.1.11 DA SEÇÃO I DO ANEXO V (VETOS 05.23.031 A 05.23.036)

DISCRIMINAÇÃO	CRIAÇÃO	PROVIMENTO						
		QTDE	DESPESA					
			NO EXERCÍCIO (6)			ANUALIZADA		
			PRIMÁRIA	FINANCEIRA	TOTAL	PRIMÁRIA	FINANCEIRA	TOTAL
I. CRIAÇÃO E/OU PROVIMENTOS DE CARGOS, FUNÇÕES e GRATIFICAÇÕES exceto reposição (1):								
.....								
5.1.6. Lei nº 3.634, 20 de março de 2018/UF/ Catalão/GO	81	70	2.391.423	644.467	3.035.890	4.782.846	1.288.934	6.071.680
5.1.7. Lei nº 13.651, 11 de abril de 2018/UF/ Delta do Parnaíba/PI	221	70	2.360.577	637.579	2.998.156	4.721.154	1.275.158	5.996.312
5.1.8. Lei nº13.637, 20 de março de 2018/UF/ Rondonópolis/MT	239	70	2.477.282	657.583	3.134.865	4.954.564	1.315.166	6.269.730
5.1.9. Lei nº13.635, 20 de março de 2018/UF/ Jataí/GO	67	67	2.476.162	658.652	3.134.814	4.952.324	1.317.304	6.269.628
5.1.10. Lei nº 13.651, 11 de abril 2018/UF/ Agreste de Pernambuco/ PE	1.493	70	3.168.676	759.858	3.928.534	6.337.352	1.519.716	7.857.068
5.1.11. Lei nº 13.856, 8 de julho 2019/UF/Norte do Tocantins/TO	145	70	2.334.841	631.883	2.966.724	4.669.682	1.263.766	5.933.448

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A proposição legislativa institui a criação e/ou provimentos de cargos e funções vagos, na forma constante dos subitens 5.1.6 ao 5.1.11 do item I do Anexo V, referentes às Lei nº 3.634, de 2018; Lei nº 13.651, de 2018; Lei nº 13.637, de 2018; Lei nº 13.635, de 2018; Lei nº 13.651, de 2018; e Lei nº 13.856, de 2019.

Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, tendo em vista que foram reduzidos 512 cargos e foram reduzidos, aproximadamente, R\$ 34.000.000,00, no orçamento, no exercício, e reduzidos R\$ 55.000.000,00 anuais do subitem 5.1.1, quantitativos e valores que foram redirecionados para as Universidades relacionadas nos subitens 5.1.6 a 5.1.11.

Ademais, houve a redução para 21.276 em relação ao quantitativo total de cargos para concursos e cargos comissionados, com impacto de R\$ 1.880.000.000,00 no exercício em curso e R\$ 2.720.000.000,00 anualizados.”

A proposição legislativa impactaria significativamente o planejamento do Poder Executivo federal e limitaria a atuação da administração pública na distribuição e na execução de despesas relativas à gestão estratégica do seu quadro de pessoal permanente. Assim, faz-se necessário o veto dos referidos subitens dada a sua ineficácia e ausência de base legal.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

Os dispositivos vetados buscavam fazer constar, em subitens próprios do Anexo V à LOA 2023¹², autorizações específicas para a criação e/ou provimento de cargos, funções e gratificações, exceto reposição, nas Universidades Federais de Catalão - GO, do Delta do Parnaíba - PI, de Rondonópolis - MT, de Jataí - GO, do Agreste de Pernambuco - PE e do Norte do Tocantins - TO.

De acordo com as respectivas leis de 2018 e 2019 que criaram essas universidades, o provimento dos cargos e funções existentes está condicionado à expressa autorização em anexo da lei orçamentária anual. Dessa forma, o Congresso Nacional procurou atender a esses mandamentos legais, incluindo na LOA 2023 as autorizações específicas para a criação e/ou provimento de cargos, funções e gratificações nas universidades indicadas, tanto em quantitativo de cargos como em valores das despesas correspondentes, reduzindo-se, em igual montante, a autorização genérica para o Poder Executivo constante do PLOA 2023 nessas duas métricas.

Com o veto às autorizações específicas, o Poder Executivo estará impossibilitado de criar e/ou prover cargos, funções e gratificações nas referidas universidades, uma vez que, como destacado, a autorização genérica constante da LOA 2023 no subitem 5.1.1 do Anexo V não poderá ser utilizada para esse fim.

2.8 AUTORIZAÇÃO PARA CRIAÇÃO E PROVIMENTO DE CARGOS NA AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO

DISPOSITIVO VETADO: ITEM 5.1.12 DA SEÇÃO I DO ANEXO V (VETO 05.23.037)

DISCRIMINAÇÃO	CRIAÇÃO	PROVIMENTO						
		QTDE	DESPESA					
			NO EXERCÍCIO (6)			ANUALIZADA		
			PRIMÁRIA	FINANCEIRA	TOTAL	PRIMÁRIA	FINANCEIRA	TOTAL
I. CRIAÇÃO E/OU PROVIMENTOS DE CARGOS, FUNÇÕES e GRATIFICAÇÕES exceto reposição (1):								
*****		*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****
5.1.12. MPV 1133/2022 - Agência Nacional de Mineração	95	95	14.893.412	-	14.893.412	16.247.359	-	16.247.359

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A proposição legislativa institui a criação e/ou provimentos de cargos e funções, na forma constante do subitem 5.1.12 do item I do Anexo V, da Agência Nacional de Mineração, que tratam do limite destinado ao atendimento da Medida Provisória nº 1.133, de 12 de agosto de 2022, convertida na Lei nº 14.514, de 29 de dezembro de 2022, que dispõe sobre a empresa Indústrias Nucleares do Brasil S.A. - INB, sobre a pesquisa, a lavra e a comercialização de minérios nucleares, de seus concentrados e derivados, e de materiais nucleares, e sobre a atividade de mineração.

Entretanto, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, porquanto foram vetados os dispositivos que ensejam aumento de despesa com pessoal e encargos sociais na Lei nº 14.514, de 2022. Assim, considerando a inexistência de dispositivos que aumentem despesas públicas de pessoal na Lei em referência, faz-se necessário o veto aos referidos subitens dada a sua ineficácia e a ausência de base legal.”

¹² Que contém as autorizações específicas de que trata o art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição, e o art. 116, inciso IV, da Lei nº 14.436, de 09 de agosto de 2022 - LDO 2023, relativas a despesas de pessoal e encargos sociais para 2023.

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

O dispositivo vetado buscava fazer constar, em subitem próprio do Anexo V à LOA 2023, autorização para a criação e/ou provimento de cargos, funções e gratificações, exceto reposição, nas carreiras da Agência Nacional de Mineração - ANM, de acordo com as disposições da MPV 1133/2022¹³.

Quando da discussão e da aprovação da referida medida provisória, verificou-se a necessidade de se incluir, no Anexo V do PLOA 2023, autorização específica para que ficasse expressa a adequação aos mandamentos constitucionais da proposta de criação de novas despesas com pessoal e encargos sociais, referentes à carreira da ANM, a partir do exercício financeiro de 2023.

Isso porque a referida MPV, aprovada nos termos do Projeto de Lei de Conversão nº 29, de 2022, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, alterou diversos incisos do art. 21 da Lei nº 13.575, de 2017¹⁴ (art. 13 do PLC 29/2022), para atualizar a composição dos cargos em comissão, e respectivos quantitativos, na estrutura organizacional da ANM.

Essas alterações, que passariam a vigorar a partir de 1º de fevereiro de 2023, no entanto, foram vetadas¹⁵. Por essa razão, o Poder Executivo entendeu que a autorização de que trata o item 5.1.12 do Anexo V da LOA 2023 também deveria ser vetada devido à sua ineficácia frente a ausência de base legal que lhe desse amparo.

2.9 AUTORIZAÇÃO PARA AUMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS CARGOS DAS CARREIRAS DA AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO

DISPOSITIVO VETADO: ITEM 5.2 DA SEÇÃO II DO ANEXO V (VETO 05.23.038)

II. CONCESSÃO DE VANTAGEM, ALTERAÇÃO DE ESTRUTURA DE CARREIRAS E AUMENTO DE REMUNERAÇÃO:						
.....						
5.2. Limite destinado ao atendimento da MPV 1133/2022 relativa ao aumento da remuneração dos cargos das carreiras da Agência Nacional de Mineração	59.202.413	-	59.202.413	59.202.413	-	59.202.413

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A proposição legislativa institui a criação e/ou provimentos de cargos e funções, na forma constante do subitem 5.2 do item II do Anexo V, relativa ao aumento da remuneração dos cargos das carreiras da Agência Nacional de Mineração, que trata do limite destinado ao atendimento da Medida Provisória nº 1.133, de 12 de agosto de 2022, convertida na Lei nº 14.514, de 29 de dezembro de 2022, que dispõe sobre a empresa Indústrias Nucleares do Brasil S.A. - INB, sobre a pesquisa, a lavra e a comercialização de minérios nucleares, de seus concentrados e derivados, e de materiais nucleares, e sobre a atividade de mineração.

Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, na medida em que as regras que conferiam base legal, quais sejam, os art. 19 e art. 20 da Lei nº 14.514, de 2022, foram vetados. Assim, faz-se necessário o veto ao referido subitem dada a sua ineficácia e ausência de base legal.”

¹³ Convertida na Lei nº 14.514, de 29 de dezembro de 2022, com vetos.

¹⁴ Cria a Agência Nacional de Mineração (ANM); extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM); altera as Leis nº 11.046, de 27 de dezembro de 2004, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e revoga a Lei nº 8.876, de 2 de maio de 1994, e dispositivos do Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração).

¹⁵ Mensagem nº 747, de 29 de dezembro de 2022, que comunica os vetos apostos ao Projeto de Lei de Conversão nº 29, de 2022 (Medida Provisória nº 1.133, de 12 de agosto de 2022).

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

O dispositivo vetado buscava fazer constar, em subitem próprio do Anexo V à LOA 2023, autorização para concessão de vantagem, alteração de estrutura de carreiras e aumento de remuneração, nas carreiras da Agência Nacional de Mineração - ANM, de acordo com as disposições da MPV 1133/2022¹⁶.

Quando da discussão e da aprovação da referida medida provisória, verificou-se a necessidade de se incluir, no Anexo V do PLOA 2023, autorização específica para que ficasse expressa a adequação aos mandamentos constitucionais da proposta de concessão de vantagem, alteração de estrutura de carreiras da ANM e aumento de remuneração, a partir do exercício financeiro de 2023.

Isso porque a referida MPV, aprovada nos termos do Projeto de Lei de Conversão nº 29, de 2022, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, acresceu os arts. 3º-A e 3º-B à Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019 (art. 19 do PLC 29/2022). O art. 3º-A dispôs que, na gestão de recursos humanos, os planos de carreira e remuneração dos cargos efetivos das agências reguladoras de que trata o caput do art. 2º da referida Lei, deveriam ter tratamento equânime, consideradas a equivalência das atribuições e a natureza e os níveis dos cargos, respeitados as classes e os padrões ocupados pelo servidor.

Já o art. 3º-B definiu que os ocupantes desses cargos poderiam ser movimentados para compor força de trabalho no interesse da administração pública em qualquer uma das agências reguladoras.

Por fim, o PLC 29/2022 estabeleceu, em seu art. 20, que a remuneração deveria ser uniformizada, consideradas a equivalência das atribuições e a natureza e os níveis dos cargos, respeitados as classes e os padrões ocupados pelo servidor e atendidos os critérios de progressão e promoção vigentes, entre os cargos efetivos das carreiras de que tratam a Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, e a Lei nº 11.046, de 27 de dezembro de 2004.

No entanto, as modificações introduzidas pelos arts. 19 e 20 do PLC 29/2022 foram vetadas. Em decorrência disso, o Executivo entendeu que a autorização de que trata o item 5.2 do Anexo V da LOA 2023 também deveria ser vetada devido à sua ineficácia frente a ausência de base legal que lhe desse amparo.

¹⁶ Convertida na Lei nº 14.514, de 29 de dezembro de 2022, com vetos.

3. CONCLUSÃO

Apresentadas as informações consideradas relevantes sobre os vetos ao PLOA 2023, colocamo-nos à disposição para prestar esclarecimentos adicionais que se façam necessários.

De acordo:

Flavio Diogo Luz

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

Wagner Primo Figueiredo Jr.

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

