



# Senado Federal

## Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

### Nota Técnica nº 039/2010

Brasília, 19 de abril de 2010.

**Assunto:** Anexo de Metas e Prioridades: sua não inclusão pelo Poder Executivo no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011 – PLDO/2011. Constitucionalidade da omissão. Possibilidade de elaboração e inclusão pelo Poder Legislativo.

**Interessado:** Coordenação Técnica de análise do PLDO/2011

## 1 INTRODUÇÃO

O Excelentíssimo Senhor Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional, em cumprimento ao disposto nos arts. 84, XXIII, e 165, II, da Constituição Federal, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011 – PLDO/2011.

Em análise preliminar do projeto, constatou-se a ausência do anexo em que anualmente são estabelecidas, em atendimento ao disposto no § 2º do art. 165 da Constituição, as metas e prioridades para o exercício financeiro respectivo.

Com a finalidade de elaborar a nota técnica conjunta para orientar a atuação parlamentar no processo de tramitação do PLDO/2011 no Congresso Nacional, a Coordenação Técnica de análise do projeto solicitou a elaboração de nota técnica específica sobre a constitucionalidade da ausência do tal anexo e a possibilidade de sua elaboração e inclusão pelo Poder Legislativo.

## 2 ANÁLISE

O Poder Executivo resolveu abster-se de elaborar o usual *anexo de metas e prioridades* ao PLDO/2011, sob o argumento, expresso na Exposição de Motivos respectiva, de que a administração pública encontra dificuldade de estabelecer o conjunto de metas e prioridades no âmbito do Governo Federal, em face do elevado volume de vinculações constitucionais e legais existentes. Contradicoriatamente,



## Senado Federal

### Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

contudo, firmou, mas apenas no texto do projeto (art. 4º, caput), que, em síntese, as prioridades para 2011 correspondem às ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC.

Estabelece a Constituição Federal, no § 2º do art. 165, que, *in verbis*:

§ 2º - **A lei de diretrizes orçamentárias** compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (grifo nosso)

Como se observa, a Constituição Federal não dispõe sobre um “anexo” de metas e prioridades. É clara ao estabelecer que a lei compreenderá as metas e prioridades. Não exige a forma de anexo<sup>1</sup>.

Mesmo a Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), pródiga em exigir anexos ao projeto e à própria lei de diretrizes, não ousou estabelecer um específico “anexo” de metas e prioridades. Reforça, no entanto, a necessidade de apenas a lei atender ao disposto no § 2º do art. 165 da CF (art. 4º, caput).

Disso decorre que: **o Poder Executivo não está obrigado a elaborar um “anexo” de metas e prioridades, porquanto não há normativo que o exija.**

A Constituição Federal impõe, por outro lado, que a lei de diretrizes compreenda as metas e prioridades. No entanto, a disciplina oferecida no PLDO 2011 não permite cumprir essa disposição a contento, porque não elenca as prioridades e respectivas metas para o período, como geralmente tem ocorrido. Ao apenas estabelecer que as prioridades correspondem ao PAC, sendo o PAC denominação genérica que somente será consubstanciado em ações efetivas no projeto da lei orçamentária para 2011, na prática aquele Poder as omitiu.

É fato que a Constituição firma que a lei, e não o projeto, compreenda as metas e prioridades. Talvez daí o Executivo tenha tirado razão para não elencá-las. Contudo, não poderia olvidar que a iniciativa do projeto é prerrogativa exclusiva

<sup>1</sup> No mesmo sentido, o § 2º do art. 195 da Constituição estabelece que *a proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias (...).*



## Senado Federal

### Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

sua e que, um projeto incompleto, poderá redundar numa lei falha. Pode-se entender também que, não havendo disciplina legal ou regulamentar sobre o que se entende por metas e prioridades, o Poder Executivo acreditou que bastaria a disciplina textual, conforme realizou no caput do art. 4º do projeto, para atender o comando constitucional.

Menos mal que a lei, em sentido estrito, seja ato em que concorrem diversas vontades na sua formação. No caso das normas orçamentárias, em que a lei de diretrizes está inserida, a iniciativa é privativa ao Presidente da República, a aprovação compete ao Congresso Nacional, a sanção (concordância) ou vetos também pertencem ao Presidente da República e, enfim, a derrubada ou manutenção dos eventuais vetos é prerrogativa do Congresso.

Ou seja, a lei de diretrizes será sempre elaborada a quatro mãos, cada qual dando os contornos que lhe aprovou, no âmbito de suas prerrogativas, no momento próprio e nos termos preconizados pela Constituição, podendo corrigir os excessos e falhas do outro. Assim, o Poder Executivo deveria ter incluído as metas e prioridades no PLDO 2011, conforme constitucionalmente previstas, por ser sua a iniciativa do projeto. Contudo, não tendo incluído, não se poderia inquirir de inconstitucional o projeto, tanto porque não tem ele eficácia jurídica, quanto porque o Congresso Nacional poderá corrigir a omissão, ou falha.

Daí decorre outra conclusão: o Poder Legislativo, como órgão atuante e também responsável pelo ato final denominado **lei**, detém prerrogativa para dar ao projeto respectivo a concepção que lhe convier, dentro dos parâmetros constitucionais e regimentais, corrigindo equívocos, excluindo excessos, suprindo omissões. Eis, então, a razão pela qual **pode tranquilamente incluir o anexo de metas e prioridades no PLDO 2011**: faz parte do seu mister dispor sobre as leis de cunho financeiro (art. 48, II, da CF).

A propósito, a Constituição estabelece apenas a exigência de que *as emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual* (art. 166, §4º).

Explorando a praxe, usualmente, pelo menos desde a Lei nº 8.211, de 22.07.1991 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 1992), a LDO estabelece as prioridades da administração federal em forma de anexo, ainda que o modelo e conteúdo deste tenham variado ano após ano, mas se estabilizado apenas nos exercícios recentes. Ressalvam-se nesse período<sup>2</sup> as LDOs para 1991, 1996, 2000 e

---

<sup>2</sup> Períodos relativos ao primeiro ano do mandato presidencial, em que se elaboraria também o plano plurianual correspondente.



## **Senado Federal**

### **Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle**

2004, nas quais os textos respectivos deixaram para o plano plurianual subsequente a função de estabelecer as metas e prioridades.

Esse procedimento contínuo, de aprovação do anexo na LDO, consagrou a alguns o entendimento equivocado de que o “anexo” seria obrigatório. Com base nessa interpretação, o Congresso Nacional inclusive estabeleceu no regimento comum, por meio da Resolução nº 1, de 2006-CN, na parte que trata da tramitação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, normas específicas para emendas ao “anexo de metas e prioridades” (arts. 87 a 91).

Contudo, a prática e a própria regulamentação interna não têm o condão de impor a obrigatoriedade de elaboração do anexo ao Poder Executivo, seja porque o costume não tem em nosso ordenamento jurídico poder normativo, seja porque a regulamentação interna tem aplicação apenas sobre a tramitação legislativa da matéria.

Para embasar a atuação segura do Congresso Nacional no presente processo de análise do PLDO 2011, como se já não bastasse as disposições constitucionais (arts. 48, II, e 166), a metodologia adotada na tramitação legislativa do PLDO 2008 é exemplar. Nesse caso específico, o Poder Executivo também não incluiu o anexo nem estabeleceu as metas e prioridades. Mas o Congresso Nacional, com independência, julgou apropriado criá-lo, mesmo na situação em que, diferentemente de hoje, não havia PPA aprovado para o período. O PLDO 2008 foi assim aprovado no Legislativo, com o anexo de metas criado por meio de emendas, e sancionado pelo Presidente da República. Vigorou serenamente a participação dos Poderes e a harmonia entre eles, nos termos do art. 2º da Constituição.

Portanto, não se vislumbra inconstitucionalidade, nem ilegalidade, na atuação do Poder Executivo, mas tão-só alteração de procedimento, com respaldo nas normas vigentes. O Congresso Nacional, por seu turno, pode, como vimos, rever ou corroborar essa mudança. É sempre oportuno lembrar que a elaboração da lei complementar prevista no § 9º do art. 165 da Constituição poderá dissipar esses vácuos da legislação orçamentária.

A par de tudo isso, faz-se mister lembrar que o poder público é regido pelo princípio da publicidade. A elaboração do projeto das diretrizes orçamentárias sinaliza, para a economia em particular e para a sociedade como um todo, suas expectativas e propostas de atuação. O anexo de metas e prioridades, nesse contexto, é de suma importância, porque informa o conjunto programático que deve merecer atenção prioritária na destinação dos recursos públicos, influindo, portanto, na conduta dos setores beneficiários e orientando a movimentação dos agentes privados e empreendedores interessados nas oportunidades ocorrentes.



## **Senado Federal**

### **Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle**

A mera indicação das ações constantes do PAC, sem relacioná-las, como faz o PLDO 2011, não atende a esse mister de publicidade, porque, sendo tal “programa” uma denominação vaga da ação governamental, não é conhecido *a priori*, além do que, conforme as normas atuais, fica a critério único do Poder Executivo escolher o rol programático. O próprio Congresso Nacional deveria rever essa situação, para lhe propiciar participação na definição do que seja PAC.

Como crítica adicional, a indicação do PAC como prioridade é supérflua, pois suas ações já gozam do privilégio de poderem ser abatidas da meta de resultado primário (art. 3º), situação essa que não beneficia qualquer outra despesa. É também inócuia, porque prevê apenas para 2011 o que o PPA vigente estabelece para o período 2008/2011 (Lei nº 11.654, de 17.04.2008, art. 11)

Em uma discussão mais ampla, a denominação “PAC” sequer deveria ser recepcionada no texto da lei, porque é alusiva a determinado governo e associada a certa candidatura política. Temos que a lei deve ser elaborada com isenção e impessoalidade, em favor do “público”, da sociedade, que financia seu custo, e não em referência a esse ou outro governo. Especialmente em ano eleitoral, supomos que expressão com esse viés não poderia ser admitida, até mesmo em respeito ao próximo governo, seja qual for. Não percamos de vista que a LDO a ser aprovada vigorará no primeiro ano de mandato do próximo presidente da República.

Voltando especificamente ao anexo, o modelo consagrado nas leis de diretrizes recentes facilita a visualização dos programas e ações por meio dos quais as prioridades serão efetivadas, permitindo à sociedade e aos órgãos de controle acompanhar sua execução e aferir seus resultados. Demais disso, o processo de emendamento parlamentar fica extremamente facilitado, haja vista que, nos termos da própria Resolução nº 1, de 2006-CN, o universo viável das emendas restringe-se às ações constantes do PPA vigente, já conhecido.

Por essas razões, o Congresso não apenas pode, mas deve elaborar o anexo de metas e prioridades, estabelecendo o conjunto de ações por meio das quais serão realizadas.

Finalmente, não convence o argumento do Executivo, manifestado na Exposição de Motivos referente ao PLDO/2011, segundo o qual não incluiu as metas e prioridades, porque os recursos são escassos, em razão do excesso de vinculações.

Ora, todos conhecemos a realidade das vinculações e das amarras que criam para a administração das finanças. Porém, essa é uma realidade antiga, não desse processo. É escolha política adotada desde a promulgação da Constituição em vigor. Mas cabe ao poder público gerir as dificuldades e encontrar as melhores



## **Senado Federal**

### **Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle**

alternativas para aplicação dos recursos. Estabelecer prioridades, caminha nessa linha.

### **3 CONCLUSÕES**

Em suma:

- 1) A Constituição Federal e a legislação infraconstitucional não exigem a elaboração do *anexo de metas e prioridades*, razão pela qual o Poder Executivo não incorreu em qualquer inconstitucionalidade ou ilegalidade nesse sentido na elaboração do PLDO/2011 que ora tramita no Congresso Nacional, já distribuído como PLN nº 4, 2010-CN;
- 2) O Congresso Nacional, por ser ator constitucionalmente previsto no processo de elaboração da lei de diretrizes orçamentárias, pode alterar o PLDO/2011, para incluir o “anexo de metas e prioridades”, na forma em que decidir, estando limitado apenas pelo disposto no § 4º do art. 167 da Constituição, que exige a compatibilidade das emendas com o plano plurianual vigente;
- 3) O poder público é regido pelo princípio da publicidade, razão pela qual não é apenas conveniente, mas necessário que o Congresso Nacional relate, em anexo ou não, as ações (projetos e atividades) prioritárias para cada exercício financeiro e respectivas metas, prevendo-lhes a primazia no direcionamento dos recursos em relação às demais despesas discricionárias; e
- 4) É no mínimo inadequado à lei fazer referência a programas ou nomes de fantasia que lembrem determinado governo, tais como PAC, especialmente em ano eleitoral, porque os programas são financiados por recursos públicos e a lei deve ser imposta.

**JOSÉ DE RIBAMAR PEREIRA DA SILVA**

Consultor de Orçamentos