

A Elaboração da Lei Orçamentária

1 Fase Administrativa

- o Poder Executivo propõe a Lei Orçamentária Anual
- os respectivos Ministérios e a Secretaria de Estado fornecem os elementos necessários para elaborar o esboço do orçamento
- o chefe do Poder Executivo consolida essas informações, e determina como será a proposta submetida ao Legislativo
- a fase administrativa é preliminar à elaboração do orçamento em si e contém principalmente a estimativa das receitas

2 Continuação

- a proposta de LOA contém: exposição e justificação da política econômica do governo, justificação de receita e despesa, tabelas explicativas que contenham estimativa de receitas e despesas para o exercício seguinte e dos três anteriores
- LRF: “projeto deverá conter em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas” - art. 5º, I
- Anexo de Metas Fiscais;
- O PLOA conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias art. 5º, III)

A Elaboração da Lei Orçamentária

3 Prazos

- a LOA da União deve ser encaminhada até 31 de agosto de cada ano, e devolvida para sanção até 22 de dezembro de cada ano. Os Estados e os Municípios podem estabelecer prazos diversos;
- o PPA, por sua vez, deve ser enviado até 31 de agosto do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial, e deverá ser devolvido para sanção até 22 de dezembro do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial
- quanto à LDO, o prazo é até dia 15 de abril de cada ano. Deve ser devolvida pelo Legislativo ao Executivo até 17 de julho

4 Orçamento Participativo

- o orçamento participativo é a modalidade orçamentária em que o povo pode participar da elaboração.
- tem fundamento no caráter democrático do Estado de Direito, que tem como base a participação popular.
- não há regulação específica a respeito do tema, e não existe um modelo geral a ser aplicado, o que dificulta a execução prática.
- não é vinculante para a autoridade que vai aprová-lo, seja o Executivo ou o Legislativo.
- possibilidade de manipulação do processo decisório em razão de ausência de critérios de decisão.

A Elaboração da Lei Orçamentária

5 Fase Legislativa de Aprovação

- no âmbito federal, a proposta é recebida pelo Presidente do Senado;
- tudo aquilo que se refere a finanças públicas, ao orçamento especificamente, é examinado por uma Comissão Especial do Poder Legislativo.
- Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, composta por 30 deputados e 10 senadores
- no âmbito dos Estados e dos Municípios, também existe uma comissão especial, mas que não é mista, porque não há senado;

6 Emendas

- as emendas também são apresentadas perante a comissão mista, e estão previstas no art. 166, a partir do § 3º, CF;
- as emendas só podem ser aprovadas quando indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa
- os recursos surgem da arrecadação, então, na proposta orçamentária, a emenda deve prever recursos para custear as despesas que prevê, mas apenas se for por anulação de despesas
- é vedada a anulação de despesas relativas a dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal

A Elaboração da Lei Orçamentária

7 Anomia Orçamentária: O que ocorre se o PLOA não for encaminhado a tempo, ou se for rejeitado total ou parcialmente?

- Hipótese 1: não encaminhamento do orçamento pelo Chefe do Executivo
 - art. 32 da Lei 4.320
 - pode-se considerar como vigente a lei do exercício anterior, com os acréscimos monetários que se fizerem necessários
 - essa falta implica em crime de responsabilidade (art. 10, Lei nº 1.079/1950) e, no âmbito municipal, é considerada infração político-administrativa (art. 4º, V, Decreto-lei nº 201/67)
- Hipótese 2: não devolução pelo Poder Legislativo no prazo, ou rejeição pelo Poder Legislativo ou não sanção tempestiva pelo Poder Executivo.
 - a LDO, ao menos no âmbito federal, passa a tratar do assunto como se fosse uma lei complementar de normas gerais do direito financeiro

Textos abordados

1

“O redesenho das instituições orçamentárias e a explosão das emendas de relator-geral RP-9: o processo orçamentário no centro da crise política.”

2

“As emendas de relator-geral do PLOA nas normas regimentais do Congresso Nacional: gênese, configuração e evolução histórica.”

3

“ADI 612 – MC”

4

“Emendas ao orçamento e o desequilíbrio de poderes”

5

“Em busca de uma participação mais efetiva do Congresso no processo de elaboração orçamentária”

“O redesenho das instituições orçamentárias e a explosão das emendas de relator-geral RP-9: o processo orçamentário no centro da crise política”

- o texto de Farias aborda o redesenho das regras orçamentárias no Brasil, destacando emendas RP-9 como resultado final desse processo
- estabelece quatro regras centrais que contribuíram para as emendas RP-9: (i) ampliação de hipóteses regimentais, (ii) obrigatoriedade de execução, (iii) vedação de cancelamento sem autorização e (iv) criação do identificador RP-9.
- o alargamento das hipóteses regimentais anulou a regra de vedação do acréscimo ao orçamento, sendo crucial para as emendas RP-9.
- a tecnologia do marcador RP-3, transplantada do Executivo para o Legislativo, e a obrigatoriedade de execução contribuíram para o controle das emendas RP-9.
- a vedação do cancelamento garantiu a intocabilidade das dotações parlamentares na LOA, fortalecendo o poder do relator-geral.

“O redesenho das instituições orçamentárias e a explosão das emendas de relator-geral RP-9: o processo orçamentário no centro da crise política”

- a ampliação de poderes do relator-geral, sem precedentes desde os "anões do orçamento", resultou em dependência do Executivo para a sustentação do governo.
- A reconfiguração da ordem orçamentária teve amplo apoio político, transcendendo divisões partidárias, com consequências significativas para a dinâmica entre Executivo e Legislativo.
- Embora sujeita a mudanças, a resistência no Legislativo pode dificultar novas reengenharias institucionais.

“As emendas de relator-geral do PLOA nas normas regimentais do Congresso Nacional: gênese, configuração e evolução histórica”

1. A ASCENDÊNCIA DAS EMENDAS DE RELATOR-GERAL DO PLOA À AGENDA DO DEBATE POLÍTICO RECENTE

- o objetivo do artigo é apresentar uma reconstituição histórica das normas regimentais do Congresso Nacional, para que a temática central das emendas de Relator-Geral do projeto de lei orçamentária anual (PLOA) possa ser avaliada sob perspectiva analítica mais ampla.
- as Emendas do Relator-Geral do PLOA entraram na pauta do debate público devido a um esquema de compra de apoio parlamentar através da emenda de relator-geral do orçamento, a chamada RP9.
- ADPFs 850, 851 e 854
- denúncias no TCU

“As emendas de relator-geral do PLOA nas normas regimentais do Congresso Nacional: gênese, configuração e evolução histórica”

2. AS RESOLUÇÕES DO CONGRESSO NACIONAL E O ESTABELECIMENTO DAS FASES HISTÓRICAS DA COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO (CMO)

- evolução histórica das Normas de Funcionamento da Comissão Mista Permanente;
- centralidade da atuação do Relator Geral em esquemas de corrupção;
- a redução de autonomia do Relator-Geral por meio da regra de elaboração colegiada do parecer preliminar;
- a nova sistemática pretendeu assegurar uma atuação independente do Comitê de Avaliação de Receita, o que não ocorria sob a vigência da Resolução anterior, visto que a mesma se encontrava sob coordenação do Relator-Geral do PLOA.
- as determinantes centrais e específicas são ditadas pelos Pareceres Preliminares

“As emendas de relator-geral do PLOA nas normas regimentais do Congresso Nacional: gênese, configuração e evolução histórica”

OS PARECERES-PRELIMINARES: AS REAIS REGRAS DO JOGO ORÇAMENTÁRIO NA FASE CONGRESSUAL

- os Pareceres Preliminares discriminam as autorizações de recursos à disposição do Relator-Geral, com base nos itens respectivos contidos nos pareceres;
- o primeiro item indicado geralmente remete à possibilidade de utilização de 20% (vinte por cento) do saldo da reserva de recursos, nos termos previstos pelo inciso III do art. 57 da Resolução nº 1, de 2006-CN, que são distribuídos entre as emendas de bancada e de comissão, conforme definições do Relator-Geral
- a segunda hipótese refere-se a deduções do montante da dotação inicial da reserva de recursos que são reservadas para emendas do Relator-Geral, nos montantes indicados no Parecer Preliminar
- portanto, os valores a serem deduzidos da dotação inicial da reserva de recursos não possuem caráter exaustivo, permitindo que o Parecer Preliminar aponte hipóteses de dedução.

“As emendas de relator-geral do PLOA nas normas regimentais do Congresso Nacional: gênese, configuração e evolução histórica”

OS PARECERES-PRELIMINARES: AS REAIS REGRAS DO JOGO ORÇAMENTÁRIO NA FASE CONGRESSUAL

- o autor estabelece um Panorama das autorizações e montantes movimentados pelo Relator-Geral com a evolução da legislação e uma reconstituição histórica acerca dos identificadores de resultado primário (RPs).
- concretamente, as regras do jogo orçamentário são estabelecidas nos Pareceres Preliminares do PLOA. É nestes documentos que se encontram estampadas, de forma clara, as restrições, limitações e autorizações conferidas aos Relatores-Gerais para a desincumbência de suas atribuições
- além disso, percebe-se, mais recentemente, progressivo alargamento de competências do Relator-Geral do PLOA, que podem ser tidas como decorrências de um maior protagonismo do Congresso Nacional

“ADI 612 – MC”

- Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ESTADUAL/RJ N. 1848/91 (ART. 34, § 1º) - PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA - AUTORIZAÇÃO PARA A SUA EXECUÇÃO PROVISÓRIA EM CASO DE NÃO APROVAÇÃO DO PROJETO ATÉ O TÉRMINO DA SESSÃO LEGISLATIVA - INSUBSISTÊNCIA, NO ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL VIGENTE, DA APROVAÇÃO FICTA DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS - DISCIPLINA LEGISLATIVA DO ORÇAMENTO (CF, ART. 166, § 7º, C/C ART. 64) - INOCORRÊNCIA CUMULATIVA DOS PRESSUPOSTOS PARA A CONCESSÃO DA MEDIDA LIMINAR - SUSPENSÃO CAUTELAR INDEFERIDA.

- “Art. 34 - Se o projeto de Lei Orçamentária não for aprovado até o término da Sessão Legislativa, a Assembleia Legislativa - será de imediato convocada extraordinariamente, na forma do art. 107, § 4º, inciso III, da Constituição Estadual, até que o Projeto de Lei seja aprovado, sobrestadas as demais proposições até sua votação final.

§ 1º - Em caso de não aprovação da matéria no prazo de que trata o "caput" deste artigo, o Poder Executivo fica autorizado a executar o Projeto de Lei Orçamentária originalmente encaminhado."

- INDEFERIDA a medida cautelar por inoccorrência de “periculum in mora”

“Emendas ao orçamento e o desequilíbrio de poderes”

- pico de liberação de emendas parlamentares em decorrência da CPI do Cachoeira;
- é praxe definir uma cota para as emendas parlamentares;
- há duas distorções no processo legislativo que prejudicam o funcionamento do sistema:
 - a redução da influência dos parlamentares no orçamento público;
 - a limitação da ação dos parlamentares à inclusão de despesas de caráter eminentemente paroquial e localizado, visando atender a demandas de menor vulto, geralmente destinadas a interesses específicos de sua base de apoio eleitoral.
- contingenciamento: o processo orçamentário se transformou em verdadeiro instrumento de “compra” de apoio político do Legislativo por parte do Executivo;
- “Desvia-se, dessa forma, o contingenciamento, instrumento de flexibilidade orçamentária destinado a melhor gerenciar o fluxo de recursos, de sua verdadeira finalidade, que é adaptar as inconstâncias da atividade financeira para buscar atingir o fiel cumprimento da lei orçamentária tal como aprovada, para outra que não lhe é própria, a saber, a de moeda de troca entre os Poderes por apoios políticos circunstanciais.

“Em busca de uma participação mais efetiva do Congresso no processo de elaboração orçamentária”

1. A tramitação da proposta orçamentária no Congresso Nacional

- Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO): emite pareceres sobre o PPA, a LDO e LOA.
- 30 deputados e 10 senadores, com 4 comitês distintos.
- antes que se possa sugerir emendas ao PLO, o plenário da CMO deve votar uma proposta de parecer preliminar ao PLO, apresentada por um relator-geral mas sujeita a emenda pelos parlamentares, o que limita a atuação do Congresso Nacional.
- a apreciação das emendas inicia-se pelos relatores setoriais das 10 áreas temáticas nas quais o PLO é dividido para fins de análise.
- o parecer final do relator-geral, juntamente com o substitutivo ao PLO contendo as alterações introduzidas pelas emendas aprovadas, é submetido para discussão e votação no plenário da CMO;

“Em busca de uma participação mais efetiva do Congresso no processo de elaboração orçamentária”

2. A reestimativa das receitas

- o art. 166, § 3º, da Constituição Federal impõe restrições à capacidade de o Poder Legislativo alterar a proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo.
- subterfúgio controverso para burlar a Constituição e reestimar as receitas constantes dos PLOs. Contrariando a norma específica referida, o Congresso interpreta que a norma geral “correção de erros ou omissões” (autorizada no art. 166, § 3º, inciso III, alínea a): aplica-se também à estimativa das receitas orçamentárias.
- o Congresso introduz estimativa mais elevada das receitas, e apropria a diferença para financiar novas despesas, indicadas pelos parlamentares em suas emendas.
- a consequência mais perversa das reestimativas das receitas que o Congresso introduz na LOA todos os anos é a perda de realismo da LOA, que passa a conter despesas para as quais não haverão receitas suficientes.

“Em busca de uma participação mais efetiva do Congresso no processo de elaboração orçamentária”

3. Possibilidades para eliminar tais estimativas:

- o Congresso abster-se de introduzir alterações nas estimativas encaminhadas pelo Poder Executivo, em respeito ao espírito do texto constitucional (ação de constitucionalidade no Supremo)
- uma nova lei complementar de finanças públicas que determinasse que o PLO e a LOA repetissem rigorosamente a estimativa de receitas aprovada na LDO
- a instituição de um super comitê de receitas, com representantes dos poderes executivo e legislativo, e do setor privado

“Em busca de uma participação mais efetiva do Congresso no processo de elaboração orçamentária”

4. As Emendas Individuais ou Coletivas

- essas emendas não refletem prioridades estabelecidas por uma política nacional coordenada para enfrentar um determinado problema no país, mas sim os interesses de indivíduos que buscam solucionar problemas locais.
- os parlamentares beneficiam-se politicamente com a possibilidade de destinar recursos federais para as suas bases eleitorais e o Poder Executivo utiliza as emendas como mecanismo de cooptação em suas relações com os partidos políticos.
- panorama histórico das emendas a partir de 1988;
- prevalece entre os membros do Congresso Nacional a visão de que eles têm o “direito” de alterar a proposta orçamentária por iniciativa própria, apropriando-se da inquestionável legitimidade que numa democracia a instituição que representam têm de atuar na elaboração orçamentária.
- o Legislativo brasileiro abdica de sua grande vantagem sobre o Executivo, qual seja, a capacidade de julgar com maior propriedade as políticas que são aceitáveis pela sociedade em geral.
- a definição dos beneficiários das programações relacionadas às transferências voluntárias da União deveria seguir fórmulas fundamentadas em indicadores sócio-econômicos.

“Em busca de uma participação mais efetiva do Congresso no processo de elaboração orçamentária”

5. Restrições a serem impostas às emendas parlamentares

- limitar o valor global adicionado ao PLO por cada uma dessas modalidades de emendas a 0,25% da receita corrente líquida (RCL) da União
- em relação às emendas individuais, tendo em vista os problemas quando os beneficiários são entidades privadas sem fins lucrativos indicadas por parlamentares, seria prudente eliminar a destinação de recursos assim definidos
- com a finalidade de melhor controlar os novos procedimentos e as restrições às emendas, nos primeiros anos de implementação dos novos procedimentos as emendas seriam apresentadas diretamente na CMO, que as repassaria para análise pela comissão setorial responsável pela área temática na qual propõe-se a alteração nas despesas.

“Em busca de uma participação mais efetiva do Congresso no processo de elaboração orçamentária”

6. As Comissões Temáticas Setoriais

- o autor discute o atual processo orçamentário no Brasil, centrado na Comissão Mista de Orçamento (CMO), com limitada participação das comissões permanentes.
- destaca a divisão temática do Projeto de Lei Orçamentária (PLO) e o papel dos relatores setoriais.
- aponta desafios do modelo, propondo a delegação da análise setorial às comissões temáticas permanentes, fortalecendo seu papel.
- compara práticas internacionais, reconhecendo desafios na implementação de modelos mais coordenados.
- destaca a necessidade de maior envolvimento das comissões para aprimorar a eficácia do processo orçamentário.

“Em busca de uma participação mais efetiva do Congresso no processo de elaboração orçamentária”

7. O Assessoramento técnico-institucional

- o texto destaca a importância do assessoramento técnico-institucional para parlamentares na elaboração do orçamento.
- apresenta a presença de assessoramento técnico no legislativo globalmente e descreve a evolução desse suporte no Congresso brasileiro desde os anos 1990.
- aponta desafios na estrutura atual, com duas consultorias, propondo a unificação para melhor eficiência.
- discute a relação entre os poderes Executivo e Legislativo e sugere a participação conjunta de consultores especializados em orçamento e consultores legislativos para enriquecer a análise das propostas orçamentárias.
- propõe um modelo mais independente de consultoria unificada para melhorar a qualidade das avaliações.

“Em busca de uma participação mais efetiva do Congresso no processo de elaboração orçamentária”

8. Conclusão

- o texto discute a evolução histórica do direito do Legislativo na alocação de gastos públicos na Europa do século XVIII, destacando a importância de um equilíbrio entre eficiência e boa governança.
- no contexto brasileiro, aborda a necessidade de reavaliar a atuação do Congresso Nacional no processo orçamentário, buscando maior responsabilidade fiscal.
- sugere a importância de decisões mais realistas sobre receitas, redução de contingenciamentos e reformulação do processo de proposição de emendas.
- além disso, destaca a necessidade de envolvimento das comissões setoriais e uma melhor colaboração entre as equipes técnicas do Executivo e do Legislativo. O objetivo final é resgatar a efetividade da lei orçamentária federal.

Obrigado!

Hector Renato Ferreira - N° USP 11881769

Lívia Maldini Dias - N° USP 12508951

Lucas Araújo Brasil - N° USP 12509416