



TEMA 06

ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA

Marcus Emmanuel da Silva Cardoso dos Santos - 13720690

Pamela da Silva Freitas - 13640412

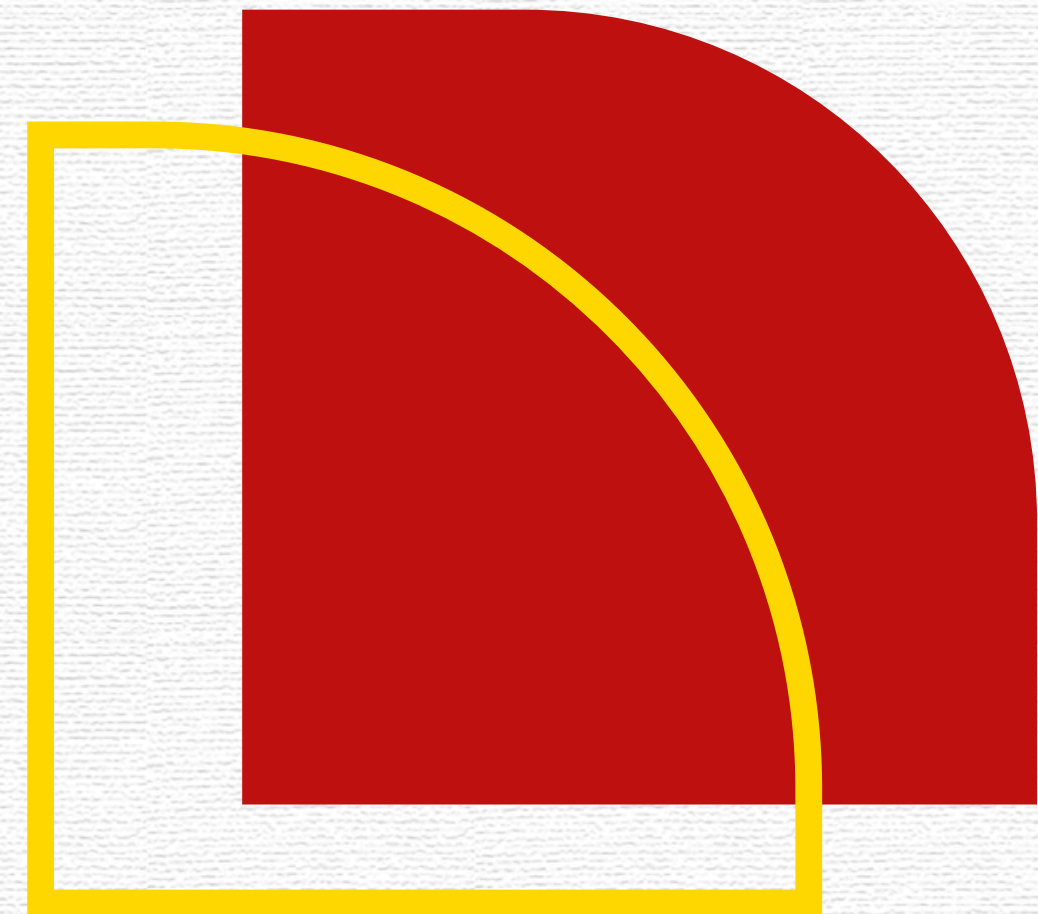
Raquel Carminati Silva - 13720202

Vinícius Ferreira Oliveira - 12509906




A elaboração da Lei Orçamentária

Rodrigo Oliveira de Faria





As leis orçamentárias no ordenamento brasileiro

- Pela Constituição Federal, determina-se que haja uma conexão *lógica, sistemática e orgânica* entre o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, de modo a haver compatibilidade.
 - Estabelecimento de uma “vinculação permanente e contínua”
 - Caráter instrumental e finalístico.
- 

Leis instrumentais/de impulsão - representam *meios* para realização de objetivos determinados. São, ainda, **leis especiais de conteúdo determinado** (art. 165, CF).

PPA



Diretrizes, objetivos e metas

LDO



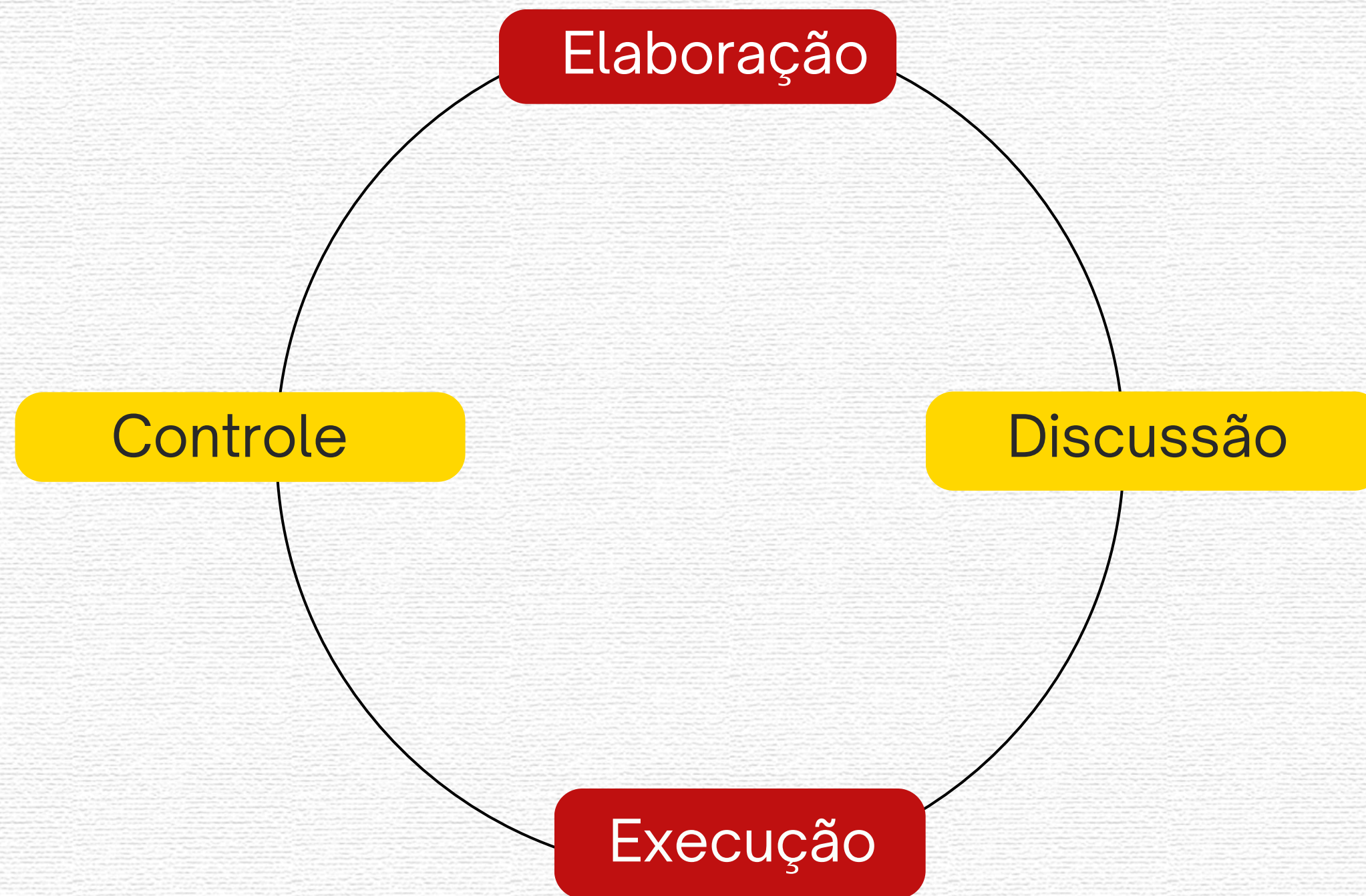
Metas, prioridades e demais diretrizes

LOA



Objetivos programáticos

Ciclo Orçamentário



Regra das **quatro fases alternadas** (quatre temps alternés)

Elaboração da Lei Orçamentária: Fase Administrativa

CF, Art. 84 - Compete privativamente ao Presidente da República: XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição.

- Orgãos centrais, como o Ministério do Planejamento e Orçamento, definem *parâmetros e restrições* da proposta orçamentária
- Secretaria de Orçamento Fiscal fornece os *referenciais monetários* para que os órgãos setoriais elaborem suas propostas
- As Unidades Orçamentárias, sob coordenação dos órgãos setoriais, elaboram suas propostas

Ao fim, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) recebe as propostas orçamentárias setoriais e as consolida, formalizando o Projeto de Lei Orçamentária Anual.

Elaboração da Lei Orçamentária: Fase Legislativa

- Deliberação e aprovações internas pelo Poder Legislativo, até a aprovação e promulgação da Lei Orçamentária
- Discussão em ambas as casas do Congresso Nacional, através da Comissão Mista de Orçamentos

As Emendas Parlamentares

CF, Art. 166

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso: I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de *anulação de despesa**, excluídas as que incidam sobre: a) dotação para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida; c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou III – sejam relacionadas: a) com a correção de erros ou omissões; ou b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

*Apenas **despesas primárias**


Classificações das Emendas Parlamentares

- Classificação da Resolução n. 1 de 2006 - CN:
 - Emendas de Remanejamento - acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte exclusiva de recursos, a anulação equivalente de dotações constantes do projeto, exceto as da Reserva de Contingência.
 - Emendas de Apropriação - acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte de recursos, a anulação equivalente de (i) recursos integrantes da Reserva de Recursos; (ii) outras dotações, definidas no Parecer Preliminar
 - Emendas de cancelamento - redução de dotações constantes do projeto





Classificações das Emendas Parlamentares

- Emendas Individuais
 - Emendas Coletivas
 - Emendas de Comissão
 - Emendas de Bancada estadual
- 



Orçamento Secreto

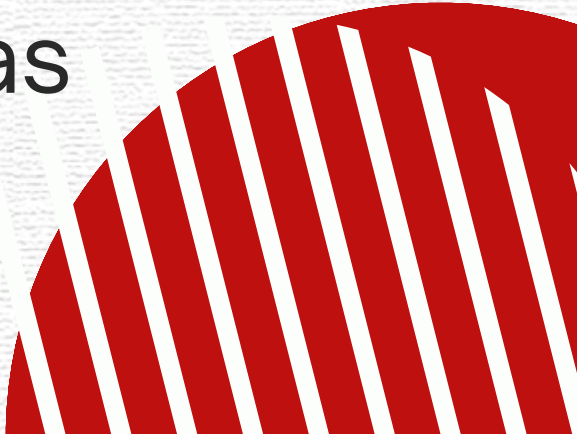
“As emendas do relator-geral do orçamento destinam-se exclusivamente à correção de erros e omissões nos termos do art. 166, § 3º, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal, *vedada a sua utilização indevida para o fim de criação de novas despesas ou de ampliação de despesas previstas no orçamento*”.

(ADPF 854, Relatora: Ministra Rosa Weber)



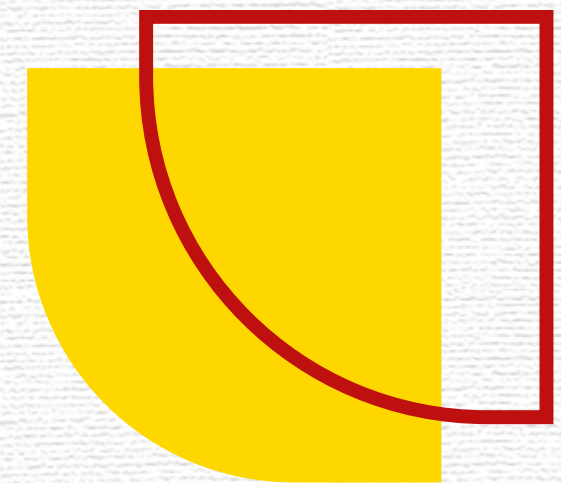
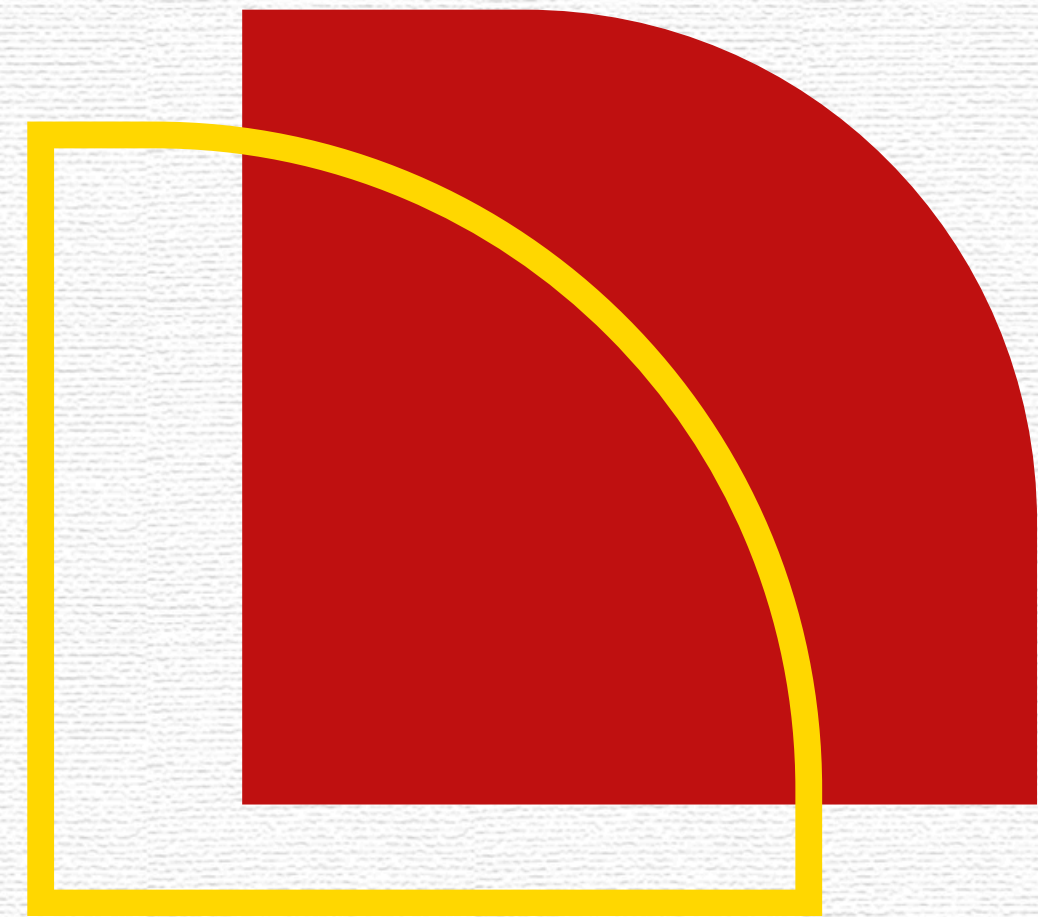


Anomia Orçamentária

- Na Constituição de 1988 não há nenhuma regra: exige-se que o Executivo chegue a um acordo com o Legislativo para o início da execução orçamentária.
 - A LDO, por sua vez, surge como um instrumento para contornar a rigidez da CF/88 e permitir a execução provisória do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) em determinadas situações, como (i) obrigações constitucionais ou legais da União; (ii) ações de prevenção a desastres; (iii) dotações para saúde; (iv) despesas com receitas próprias
- 

Orçamento impositivo e as transferências do artigo 166-A da Constituição

Caio Gama Mascarenhas



Dever de transferir

- Fundamento do dever jurídico
 - Impositividade
 - Obrigatoriedade
- Disputa de poder entre o Executivo e o Legislativo

Fontes de custeio


- Ausência de receita específica
- Despesa discricionária
- Repasse imprevisível e irregular

Critérios de repasse

- Políticos



Transferências especiais

- Inovação da EC 105/2019
 - Art. 166-A
 - Repasse direto ao beneficiado - emenda pix
- 



Transferências com finalidade definida

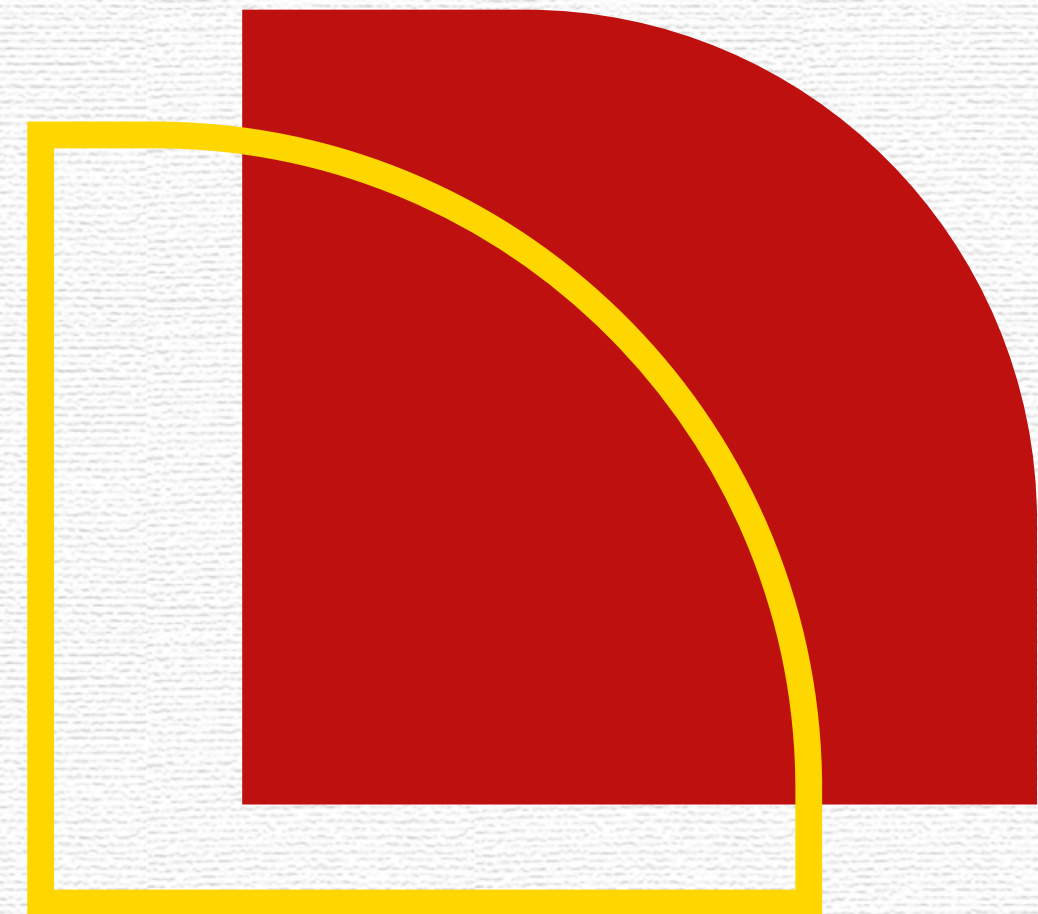
- Conceituadas por exclusão
- 

FASE LEGISLATIVA



Redesenho das Instituições Orçamentárias e o RP-9

Rodrigo Oliveira de Faria



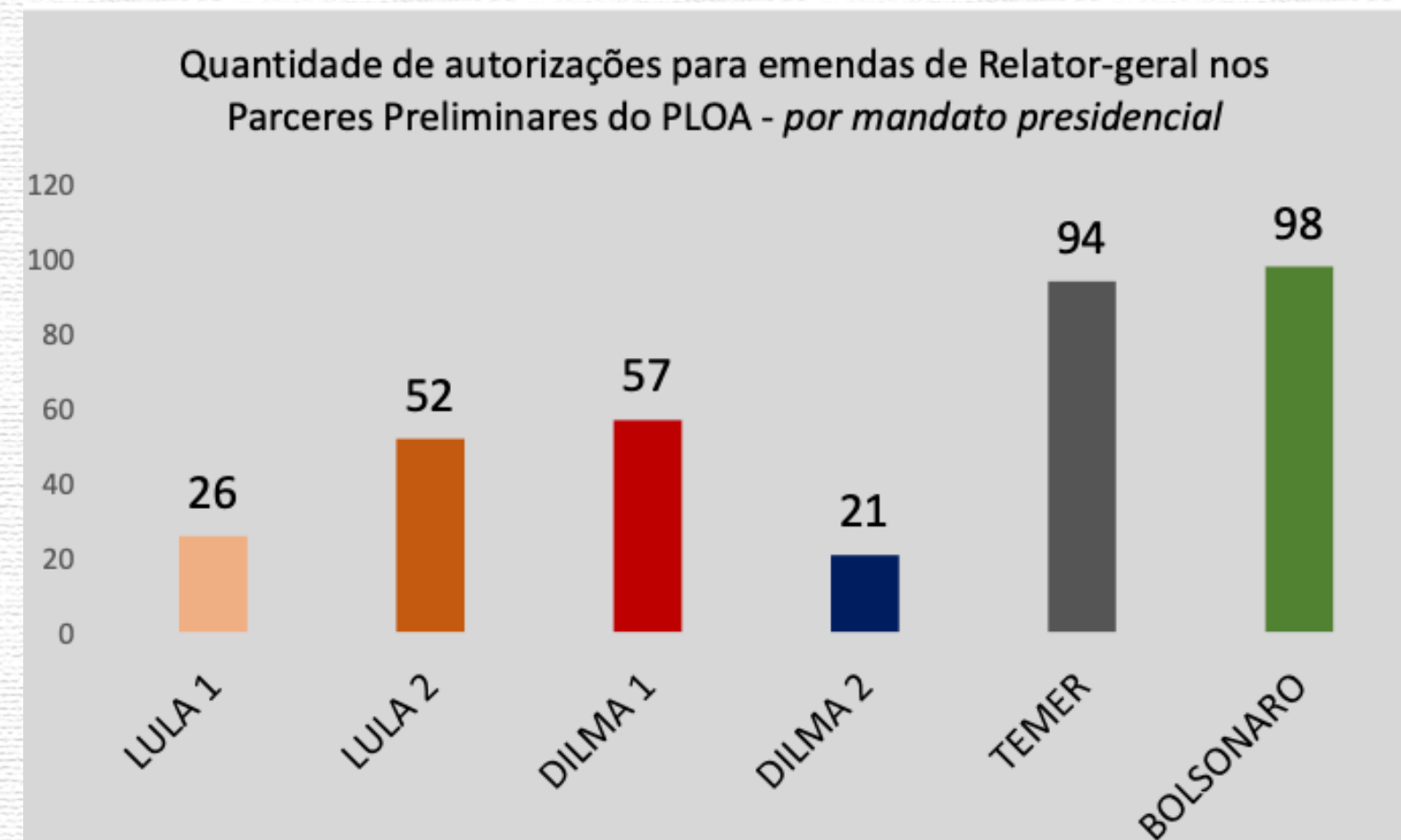
Ampliação de poderes do relator-geral do PLOA 2007 - 2011

Mudança na dinâmica da CMO durante Lula II:

- Concentração de poderes na figura do relator-geral do orçamento
- Alteração da alternância na composição (relatoria X presidência)
- Influência do controle da relatoria-geral na agenda do governo
- Utilização do identificador de resultado primário (RP) para marcação orçamentária
 - Atribuição de controle da carteira RP-3 ao relator-geral
- Ampliação das autorizações para emendas de relator-geral do PLOA
 - Evolução das autorizações ao longo dos mandatos presidenciais
 - Impacto no processo orçamentário e na divisão de poderes

Ampliação de poderes do relator-geral do PLOA

- Redesenho das regras regimentais
 - As autorizações para emendas do relator-geral aumentaram ao longo do tempo refletindo a busca por um orçamento impositivo e mais controle do Congresso.
 - Fluxo regimental representa uma condição sine qua non para o surgimento das emendas RP-9



Fluxos Constitucionais e Infraconstitucionais

Mudança das Regras Orçamentárias

- Prévio redesenho **infraconstitucional** a partir de triangulação normativa:
 - Obrigatoriedade de execução das emendas individuais e de bancada.
 - Marcação de programações orçamentárias (RP)
 - Vedação às alterações das LOAs.
- Consolidação **constitucional** das mudanças nas ECs nº 86 (2015), 100 e 102 (2019):
 - Obrigatoriedade de execução das programações decorrentes de emendas individuais, de bancada e das demais despesas discricionárias.

Confluência dos Fluxos para a RP-9

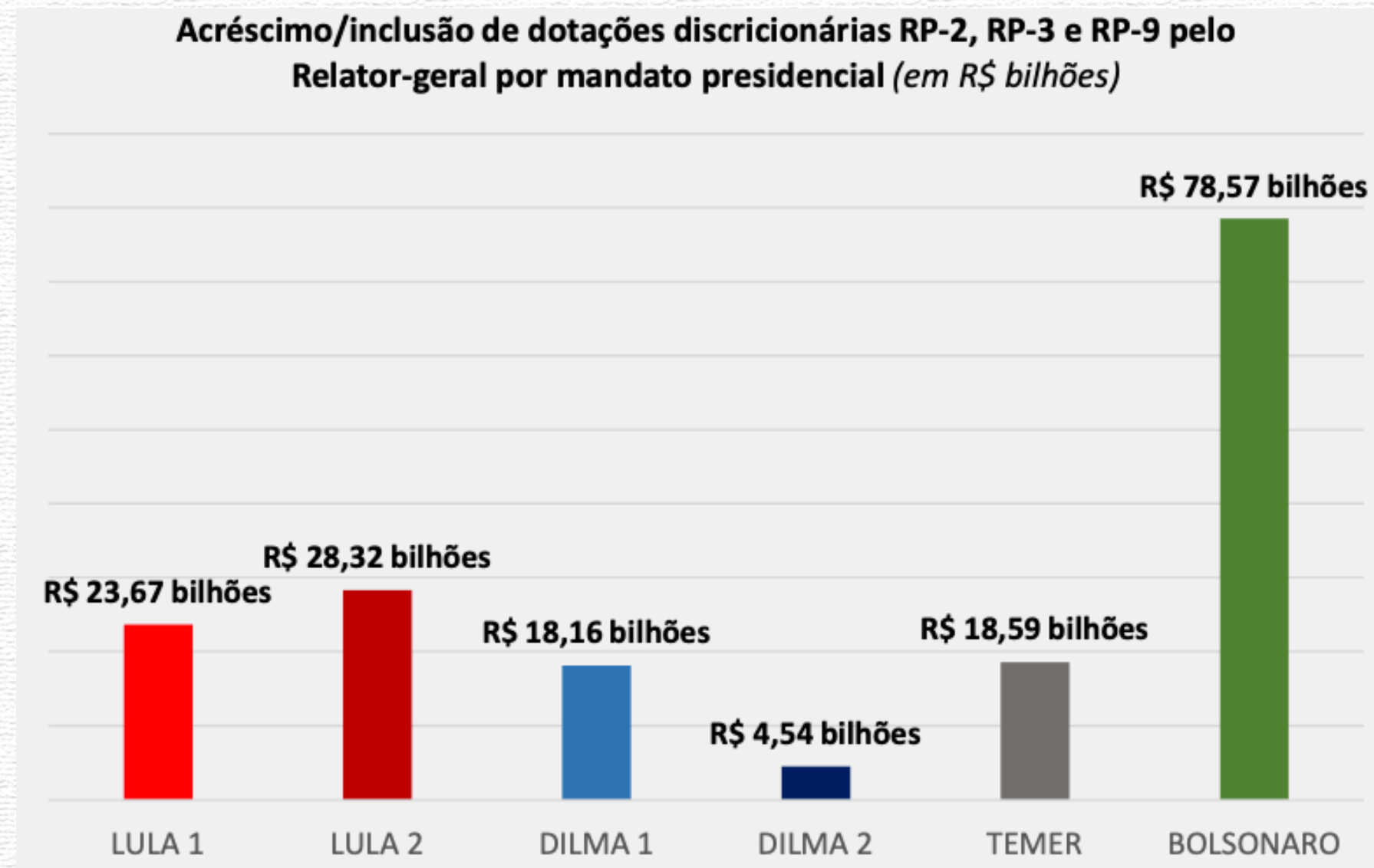
Mudança das Regras Orçamentárias

- Emendas RP-9 resultam da interseção dos fluxos regimental, infraconstitucional e constitucional de alterações nas instituições orçamentárias.
 - .Queda drástica da discricionariedade orçamentária do Executivo.
 - RP-9 desvalorizou emendas individuais e de bancada
- Impacto significativo na relação entre Executivo e Legislativo (primazia ao Legislativo na ordem orçamentária).
 - A triangulação normativa deu ao relator-geral controle das RP-9 e também gerou dependência do Executivo em relação a esse ator.

Confluência dos Fluxos para a RP-9

Mudança das Regras Orçamentárias

- O impacto do conjunto de alterações pode ser observado no aumento significativo das emendas de relator-geral, especialmente no governo Bolsonaro:



Ausência de Lei Orçamentária Anual e suas implicações



ADI 612

MEDIDA CAUTELAR

Suspensão do ART. 34, § 1º da Lei Estadual 1.848/91.

Requerente: Mesa diretora da ALERJ

Relator(a): Min. Celso de Mello


Julgamento: 21/11/1991

Órgão julgador: Tribunal Pleno do STF



ART. 34, § 1º da Lei Estadual 1.848/91.

§ 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."




**Constituição Federal de 1934, art. 50, § 5º,
e Constituição Federal de 1946, art. 74:**

Não aprovado o Projeto da Lei Orçamentaria Anual para o exercício seguinte, prorrogar-se-á o Orçamento vigente.



Emenda Constitucional nº 1/1969, Art. 66:


Não sendo devolvido o Projeto da Lei Orçamentaria Anual ao Executivo em prazo apropriado, promulgar-se-á o Projeto, como se lei fosse.





**Art. 35, § 2º, III, das disposições
transitórias da Constituição de 1988**

Cumpra ao legislativo a discussão dessa matéria, sem a qual não poderá o instrumento vigorar; hipótese na qual cada gasto do governo deverá ser submetido individualmente a apreciação.



Art. 166. da Constituição Federal

§ 8º Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

Ministro Néri da Silveira

“Resulta do sistema da Constituição que esta quer que delibere o Congresso Nacional sobre o projeto em referência, não sendo possível admitir sua aprovação por decurso de prazo.”