



Enap

Processo Legislativo Orçamentário

Módulo

1

Características do
processo legislativo
orçamentário



Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Diogo Godinho Ramos Costa

Diretor de Educação Continuada

Paulo Marques

Coordenador-Geral de Educação a Distância

Carlos Eduardo dos Santos

Conteudista/s

Equipe responsável:

Antônia Andresa Cardoso Figueira (Coordenadora, 2021)

Erley Ramos Rocha (Coordenador Web, 2021)

Gabriel Ribeiro (Implementador Moodle, 2021)

Ivan Carlos (Coordenador, 2021)

Lucas Gabriel Carrilho Marto (Implementador Rise, 2021)

Sanny Caroline Saraiva (Diretora de arte, 2021)

Vanessa Mubarak Albim (Diagramação, 2021)

Curso produzido em Brasília 2021.

Desenvolvimento do curso realizado no âmbito do acordo de Cooperação Técnica FUB / CDT / Laboratório Latitude e Enap.



**Escola Nacional de
Administração Pública**

Enap, 2021

Enap Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Educação Continuada

SAIS - Área 2-A - 70610-900 — Brasília, DF



Sumário

Unidade 1: Conceituação de processo legislativo	5
1.1 Definição do que é o processo legislativo	5
1.2 Abrangência.....	5
1.3 Modo da realização dos atos do processo legislativo.....	6
1.4 Tipologia de tramitação.....	7
1.5 Fases do processo legislativo.....	7
Unidade 2: Tipos de leis.....	8
2.1 Conceito de lei jurídica	8
2.2 Características das leis.....	8
2.3 Espécies normativas	9
2.4 Vigência das leis.	10
2.5 Leis Orçamentárias	10
2.6 Coercitividade das leis.	10
Unidade 3: Peculiaridades das leis orçamentárias.....	10
3.1 Previsão legal.....	11
3.2 Normas gerais de direito financeiro	12
3.3 Conteúdo das leis orçamentárias	13
3.4 Prazos das leis orçamentárias.....	14
Unidade 4: Fundamentos do processo legislativo orçamentário.....	16
4.1 Orçamento nas Constituições brasileiras.....	16
4.2 Constituição federal de 1988.....	18
4.3 Autorização legislativa.....	19
4.4 Apreciação legislativa	20
Unidade 5: Tramitação das proposições orçamentárias.....	21
5.1 Proposições orçamentárias	21
5.2 Processo orçamentário.....	22
5.3 Principais etapas no processo de apreciação	22
5.4 Projeto de Lei do Plano Plurianual – PLPPA.....	23
5.5 Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias – PLDO	25



5.6 Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA	27
5.7 Projetos de Lei e Medidas Provisórias de Créditos Adicionais	28
5.8 Projetos de lei de planos e programas nacionais, regionais e setoriais.....	30
5.9 Apreciação das contas	30
Referências.....	33



Módulo

1 Características do processo legislativo orçamentário

Unidade 1: Conceituação de processo legislativo

Ao final desta unidade, o aluno será capaz de explicar o conceito de processo legislativo.

1.1 Definição do que é o processo legislativo

DESTAQUE

O processo legislativo é a sequência de atos processuais destinada à elaboração de normas jurídicas e fiscalização da administração pública, que são as atividades típicas do Poder Legislativo.

O processo legislativo deve obedecer às formalidades previstas nos artigos 59 a 69 da Constituição federal (CF) e está disciplinado nos regimentos internos das respectivas ARTs Legislativas de cada ente federado. No caso da União, nos termos do caput do artigo 44 da CF, consta que: “[o] Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”.

Santos, Nóbrega Netto e Carneiro (2018, p. 32) advertem que a norma constitucional prevalece em caso de conflito com dispositivos regimentais (supremacia da Constituição) e que o Regimento Comum do Congresso Nacional (RCCN), no artigo 151, estabelece a ordem de preferência na utilização das disposições regimentais nas sessões conjuntas e reuniões de comissão mista, caso este seja omissivo: devem-se aplicar as disposições do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) e, somente no caso de permanecer a omissão, devem as disposições do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) ser aplicadas.

Observar o correto trâmite do processo legislativo é fundamental para que a futura espécie normativa não seja considerada inconstitucional.

1.2 Abrangência

As espécies normativas abrangidas pelo processo legislativo estão enumeradas no artigo 59 da Constituição federal:



Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - emendas à Constituição;
- II - leis complementares;
- III - leis ordinárias;
- IV - leis delegadas;
- V - medidas provisórias;
- VI - decretos legislativos;
- VII - resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Os atos normativos integrantes do processo legislativo veiculam as denominadas normas primárias porque retiram sua validade diretamente da Constituição e inovam o Direito (criam direitos e obrigações). Os atos editados para regulamentar outros atos infraconstitucionais (que não inovam o Direito), chamados secundários ou infralegais, não integram o processo legislativo. São exemplos os decretos, as resoluções ministeriais, as portarias administrativas, etc. (PAULO; ALEXANDRINO, 2017, p. 499).

1.3 Modo da realização dos atos do processo legislativo

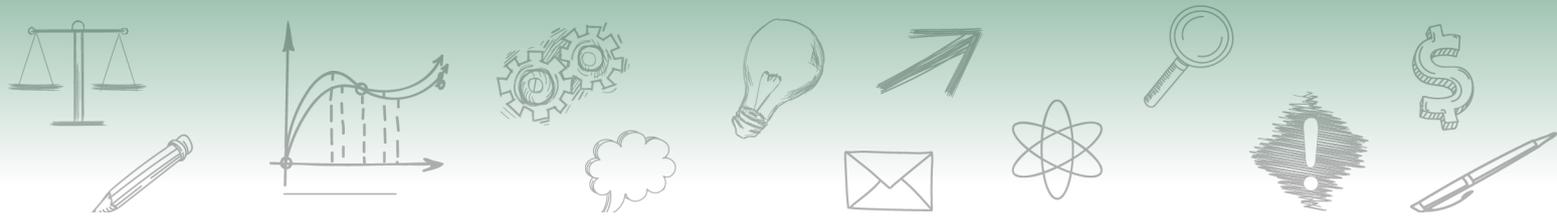
O processo legislativo ordinário é aquele destinado à elaboração de uma lei ordinária. É caracterizado pela sua maior extensão por ser integrado por todas as fases e procedimentos (introdutória, constitutiva – deliberação parlamentar e executiva – e complementar), nem sempre presentes nos outros processos legislativos

O processo legislativo sumário determina um prazo (solicitado pelo presidente da República para quaisquer projetos de sua iniciativa) para que o Congresso Nacional delibere sobre determinado assunto, a chamada urgência constitucional (CF, artigo 64, parágrafos 1º ao 4º).

Os processos legislativos especiais se destinam à elaboração das emendas à Constituição, leis complementares, leis delegadas, medidas provisórias, decretos-legislativos, resoluções e matérias orçamentárias (Lei de Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Leis do Orçamento Anual e de Abertura de Créditos Adicionais). Moraes (2017, p. 478) complementa a classificação tradicional, ao “considerar como hipóteses de processos legislativos especiais aqueles previstos para as Leis Orgânicas dos Municípios (CF, art. 29) e Lei Orgânica do Distrito Federal (CF, art. 32)”.

DESTAQUE

O objeto deste curso é o processo legislativo especial de elaboração das leis financeiras, chamado processo legislativo orçamentário. Como uma das espécies de créditos adicionais, o crédito extraordinário é proposto por meio de medida provisória, também iremos abordar, ainda que de maneira mais breve, outros processos legislativos.



1.4 Tipologia de tramitação

A tramitação é o curso de uma proposição legislativa (toda matéria submetida à apreciação da Câmara, do Senado ou do Congresso Nacional) de acordo com as normas constitucionais (CF, artigo 59 a 69) e as estabelecidas pelo regimento interno da Câmara (RICD, artigo 131 a 136) e do Senado (RISF, artigo 251).

Como o Poder Legislativo federal é bicameral, ou seja, o Congresso Nacional é integrado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, a tramitação de uma proposição se inicia por uma Casa, chamada Casa Iniciadora, e é revisto pela outra, a Casa Revisora. Com exceção das proposições de iniciativa de Senador ou de Comissão do Senado, a Câmara dos Deputados é a Casa Iniciadora e o Senado Federal, a Casa Revisora (CF, artigo 61, parágrafo 2º; artigo 65). É o rito mais comum de tramitação das proposições legislativas.

Algumas espécies legislativas, como as matérias orçamentárias e as medidas provisórias, têm um rito de tramitação específico.

No caso das medidas provisórias, de acordo com a CF, artigo 62, e com a RCN 1/2002, um parecer é elaborado por uma comissão mista de deputados e senadores, antes de se submeter aos plênários de cada uma das Casas (Câmara dos Deputados como Casa Iniciadora e o Senado Federal como Casa Revisora). Se a medida provisória versar sobre crédito extraordinário, a comissão mista que elabora o parecer é a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), prevista pela Constituição federal, artigo 166, parágrafo 1º.

No caso de matérias orçamentárias, de acordo com a CF, artigo 166, parágrafo 1º e com a RCN 1/2006, a comissão mista que elabora o parecer é a CMO e as proposições são submetidas ao plenário do Congresso Nacional para apreciação pelos deputados e senadores. Não existe Casa Iniciadora e Casa Revisora nesse caso. A proposição tem que ser aprovada em votação separada tanto pelos deputados como pelos senadores, a começar pelos deputados.

1.5 Fases do processo legislativo

DESTAQUE

O processo legislativo ordinário desdobra-se em três fases: fase introdutória, fase constitutiva e fase complementar.

A fase introdutória consiste na iniciativa, que é a faculdade de poder ou dever, previstos na Constituição federal, nas leis ou nos regimentos internos, atribuído a uma pessoa ou a um conjunto de pessoas para apresentação de uma proposição legislativa. É a fase que desencadeia o processo legislativo. Nos termos da Constituição, artigo 84, incisos XXIII e XXVI, compete privativamente ao presidente da República enviar ao Congresso Nacional as matérias orçamentárias e editar medidas provisórias.



A fase constitutiva é a conjugação da vontade do Legislativo e do Executivo, quando for o caso, para a formação da proposição legislativa. Compreende a discussão (RCCN, artigo 37 a 40; RICD, artigo 165 a 179; RISF, artigo 272 a 279) e votação (RICD, artigo 180 a 193; RISF, artigo 289) de uma proposição pela Casa Legislativa (apreciação ou deliberação legislativa) e a manifestação do chefe do Executivo (deliberação executiva) por meio da sanção ou veto (CF, artigo 66; RCCN, artigo 104 e seguintes). A fase constitutiva só se encerra com a apreciação do veto, se for o caso, pelo Congresso Nacional.

A fase complementar engloba a promulgação (declaração da existência oficial de norma no ordenamento jurídico, CF, artigo 66, parágrafo 7º; RCN 1/2002, artigo 12; RICD, artigo 200) e a publicação, que é o ato mediante o qual se dá conhecimento da promulgação das espécies legislativas aos seus destinatários por meio de veículo oficial (RICD, artigo 17, inciso V; artigos 98 e 107; RISF, artigos 249 e 250).

Unidade 2: Tipos de leis

Ao final desta unidade, o aluno será capaz de listar os tipos de leis com suas respectivas características.

2.1 Conceito de lei jurídica

A lei é um ato normativo de caráter geral, abstrato e obrigatório. São leis, em sentido amplo, todas as espécies normativas previstas no artigo 59 da CF. Em sentido estrito (*stricto sensu*), são consideradas leis apenas as leis ordinárias, leis complementares e leis delegadas. Como já foi dito anteriormente, são normas que retiram sua validade diretamente da Constituição e inovam o Direito (criam direitos e obrigações).

Todos os entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios) são autoridades públicas competentes para emanar leis, desde que respeitadas as suas competências (CF, artigos 21 a 24 e 30) e seguido o devido processo legislativo.

2.2 Características das leis

- **Lei Formal**
Ato emanado de órgão com competência legislativa, independente de conter regra geral, abstrata, obrigatória e inovadora da ordem jurídica (lei ordinária, complementar, delegada e lei individual ou de efeito concreto).
- **Lei Material**
Toda norma jurídica geral, abstrata, obrigatória e inovadora do ordenamento jurídico, independente de sua denominação formal (medida provisória, resolução, decreto regulamentar).



Não há dúvidas de que as leis orçamentárias sejam leis em sentido material, uma vez que estão sujeitas a processo legislativo para sua aprovação. Entretanto, o Supremo Tribunal Federal entende que as normas orçamentárias são leis de efeito concreto, “meramente formais, às quais faltam os atributos de generalidade e abstração que seriam intrínsecos ao conceito de “lei” (em sentido material). São exemplos desse posicionamento as decisões proferidas nas ADIs 2.133, de 2003; 2.100, de 2001; e 2.148, de 2004.

2.3 Espécies normativas

- **Emenda constitucional**
Espécie de norma jurídica que altera a Constituição federal (CF, artigo 60).
- **Lei complementar**
Espécie normativa de natureza infraconstitucional, resultante de projeto de lei complementar aprovado, por exigência constitucional expressa, pela maioria absoluta dos membros do Poder Legislativo (CF, artigo 69).
- **Lei ordinária**
Espécie normativa que trata de qualquer matéria pertinente à competência legiferante do ente federativo que a edita, desde que não reservada a outra espécie. É apreciada por processo ordinário e depende, para ser aprovada, de maioria simples de votos (CF, artigo 61).
- **Decreto Legislativo:**
Espécie normativa que regula as matérias de competência exclusiva do Poder Legislativo. Por meio de decretos legislativos, o Congresso Nacional julga as contas do presidente da República; resolve definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais; aprecia atos de concessão ou renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão; autoriza que o presidente da República se ausente do país por mais de quinze dias; disciplina as relações jurídicas decorrentes de medidas provisórias não convertidas em lei; escolhe dois terços dos ministros do Tribunal de Contas da União; autoriza referendo e convoca plebiscito; susta atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (CF, artigos 49 e 59, inciso VI).
- **Resolução**
Ato normativo que regula matérias da competência privativa da Casa Legislativa, de caráter político, processual, legislativo ou administrativo (CF, artigo 59, inciso VII).

As leis orçamentárias são leis ordinárias, ainda que sujeitas a processo legislativo especial. Os créditos extraordinários, por sua vez, são editados como medida provisória (CF, artigo 167, parágrafo 3º).



2.4 Vigência das leis.

- Lei permanente: em vigor até que outra lei a revogue expressa ou tacitamente.
- Lei temporária: vigora durante prazo determinado ou para produzir efeitos em situação específica.
- Lei transitória: promove a transição entre um regime jurídico anterior e o atual.
- Lei reprivatária: revigora ou restaura leis anteriormente revogadas – vide artigo 2º, parágrafo 3º, da Lei de Introdução ao Código Civil.

DESTAQUE

Como decorre no artigo 35, parágrafo 2º dos ADCT, as leis orçamentárias são leis temporárias, cujo prazo de vigência está determinado pelo referido dispositivo.

2.5 Leis Orçamentárias

As leis orçamentárias são leis em sentido formal (mas não em sentido material), autorizativas (não são positivas e nem negativas), ordinárias (como espécie legislativa) e temporárias (por vigerem por prazo determinado), conforme será discutido na sequência.

2.6 Coercitividade das leis.

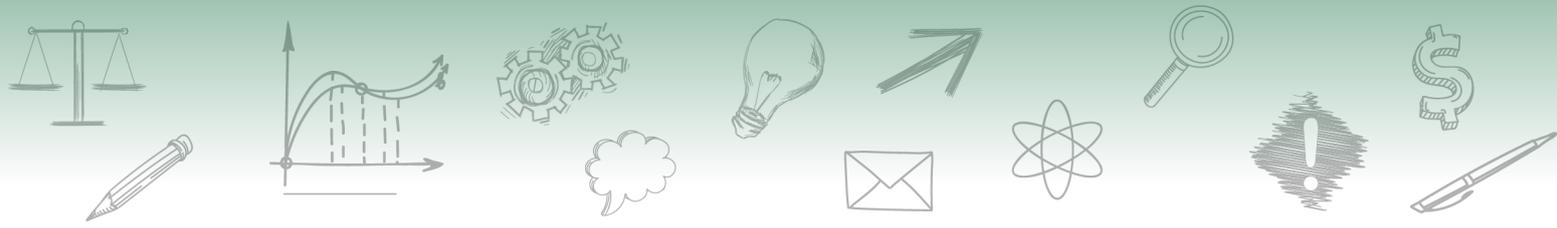
A norma que fundamenta o modelo orçamentário brasileiro como sendo meramente autorizativo decorre da interpretação do parágrafo 8º do artigo 165 da Constituição federal de 1988.

- Lei positiva: determina uma obrigação de fazer.
- Lei negativa: expressa uma obrigação de não fazer.
- Lei autorizativa: permite que algo seja feito ou revoga proibição anterior.

No Brasil, o orçamento é meramente autorizativo, ressaltando-se as despesas obrigatórias. O que se tem é mera previsão de gastos, as despesas discricionárias serão realizadas de acordo com a disponibilidade das receitas arrecadadas no exercício.

Unidade 3: Peculiaridades das leis orçamentárias

Ao final desta unidade, o aluno será capaz de identificar as peculiaridades das leis orçamentárias.



3.1 Previsão legal

As fontes formais do ordenamento jurídico das leis orçamentárias são encontradas nos artigos 165 a 169 da Constituição federal, a chamada Constituição Orçamentária. Embora haja disposições expressas na Carta Magna em outros dispositivos que digam respeito às matérias orçamentárias, esses seis artigos (foi incluído o artigo 166-A pela Emenda Constitucional 105/2019) definem expressamente a estrutura normativa delas.

A lei complementar é uma espécie normativa de natureza infraconstitucional, assim como a lei ordinária. Ambas são resultantes de projeto de lei cuja aprovação se dá pela maioria absoluta dos membros do Poder Legislativo, no caso de lei complementar (CF, artigo 69), ou de maioria simples ou relativa, no caso de lei ordinária (CF, artigo 47). Não há hierarquia entre lei complementar e ordinária (e nem entre as demais espécies normativas previstas no artigo 69 da CF, com exceção das emendas constitucionais), o que existe é a reserva de algumas matérias pela Carta Magna que devem ser tratadas por lei complementar, com a finalidade de que se dê maior estabilidade a tais normas. É exatamente o que dispõe o inciso I do artigo 165 da CF sobre o orçamento público (inciso I) e sobre responsabilidade fiscal (incisos II e III).

Não houve ainda a aprovação de lei complementar sobre o orçamento público. A Lei 4.320/1964, a despeito de ter sido aprovada como lei ordinária sob a Constituição de 1946, foi recepcionada como lei complementar pelo atual ordenamento jurídico por disciplinar as normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Apesar de a referida lei ter sido muito avançada no momento que foi promulgada por incorporar as bases do orçamento-programa, ela é muito genérica para incorporar as mudanças trazidas pela Constituição federal de 1988 com relação às três leis orçamentárias: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Já a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece as normas de finanças públicas para a responsabilidade na gestão fiscal, foi aprovada como LC 101/2000. Os aspectos relativos à responsabilidade fiscal das três leis orçamentárias foram tratados pela LRF, mas esta não supre a necessidade de uma lei complementar de orçamento. As leis de diretrizes orçamentárias, no nível federal e em muitos entes federados, tentam suprir as lacunas da Lei 4.320/1964, ao lado das normas das respectivas Casas legislativas, no que diz respeito à tramitação de tais matérias.

Existe, no entanto, outra possibilidade. Nos termos do artigo 24, inciso II da Constituição, legislar sobre orçamento é competência concorrente da União, dos estados e do Distrito Federal, devendo a União legislar sobre normas gerais (parágrafo 1º) e os estados e Distrito Federal, sobre normas complementares (parágrafo 2º). Se não existir norma geral por parte da União, estados e Distrito Federal terão competência plena (parágrafo 3º), até a superveniência de lei federal sobre normas gerais, que irá suspender a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrária (parágrafo



4º)¹. Portanto, podem os estados e Distrito Federal aprovarem leis complementares com normas gerais sobre o orçamento, desde que não contrariem as normas gerais da Lei 4.320/1964² (e da Lei de Responsabilidade Fiscal).

DESTAQUE

Constitucional:
Constituição Federal

Lei Complementar:

- a) Lei Complementar de Orçamento (Lei 4.320/1964).
- b) Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000).

Leis Ordinárias:

- a) PPA.
- b) LDO.
- c) LOA.

3.2 Normas gerais de direito financeiro

Como dito anteriormente, as normas gerais sobre orçamento (CF, artigo 24, inciso II e parágrafo 1º) cabem à lei complementar federal, que deve atender ao disposto no artigo 165, parágrafo 9º, inciso I: “Dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual”. A Lei 4.320/1964 cumpre apenas parcialmente esse papel, inclusive por ser anterior à Constituição federal de 1988 e, portanto, ao PPA e à LDO.

A LRF, por seu turno, não supre todas as lacunas da Lei 4.320/1964, mas por tratar de responsabilidade fiscal, estabelece normas gerais para a execução financeira no que diz respeito à LDO e à LOA, bem como à execução da LOA e ao cumprimento das metas fiscais.

1_ O artigo 24 da CF compreende competência estadual concorrente não cumulativa ou suplementar (artigo 24, parágrafo 2º) e competência estadual concorrente cumulativa (artigo 24, parágrafo 3º). Na primeira hipótese, existente a lei federal de normas gerais (artigo 24, parágrafo 1º), poderão os estados e o Distrito Federal, no uso da competência suplementar, preencher os vazios da lei federal de normas gerais, a fim de afeiçoá-la às peculiaridades locais (artigo 24, parágrafo 2º); na segunda hipótese, poderão os estados e o Distrito Federal, inexistente a lei federal de normas gerais, exercer a competência legislativa plena "para atender a suas peculiaridades" (artigo 24, parágrafo 3º). Sobrevindo a lei federal de normas gerais, suspende esta a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (artigo 24, parágrafo 4º). [ADI 3.098, ministro-relator Carlos Velloso, j. 24 nov. 2005, P, DJ de 10 mar. 2006.] = ADI 2.818, ministro-relator Dias Toffoli, j. 9 mai. 2013, P, DJE de 1 ago. 2013.

2_ A LC distrital 872/2013 é norma genérica que dispõe sobre a instituição e funcionamento de fundos no Distrito Federal e, ao estabelecer um direcionamento diverso ao saldo positivo de fundo apurado em balanço, não previsto na Lei 4.320/1964, usurpa a competência legislativa da União para tratar sobre a matéria (artigo 24, inciso II e parágrafo 1º, da Constituição). [RE 883.514 AgR, ministro-relator Roberto Barroso, j. 27 out. 2017, 1ª T, DJE de 14 nov. 2017.]



DESTAQUE

Lei Complementar de Orçamento

- a) Normas gerais sobre o exercício financeiro.
- b) Leis orçamentárias: a vigência, os prazos a elaboração e a organização.

Lei Complementar de Execução Financeira

- a) Lei de Diretrizes Orçamentárias.
- b) Lei Orçamentária Anual.
- c) Execução da LOA.
- d) Cumprimento de Metas Fiscais.

3.3 Conteúdo das leis orçamentárias

O conteúdo das leis orçamentárias está estabelecido nos parágrafos 1º (PPA), 2º (LDO) e 5º (LOA) do artigo 165 da Constituição federal:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art. 166.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 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.

[...]

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

- I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;
- II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.



DESTAQUE

Plano Plurianual

- a) De forma regionalizada.
- b) Diretrizes, objetivos e metas.
- c) Para as despesas de capital e outras delas decorrentes.
- d) Para as relativas aos programas de duração continuada.

Diretrizes orçamentárias

- a) Metas e prioridades, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente.
- b) Elaboração da lei orçamentária anual.
- c) Alterações na legislação tributária.
- d) Política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Orçamento anual

- a) Orçamento fiscal.
- b) Orçamento de investimento das empresas.
- c) Orçamento da seguridade social.

3.4 Prazos das leis orçamentárias

Os prazos relativos às leis orçamentárias serão estabelecidos por lei complementar, em consonância com o disposto no artigo 165, parágrafo 9º, inciso I, da Constituição federal. Como a Lei 4.320/1964 não dispõe sobre tal prazo, e não sobreveio lei complementar federal estabelecendo tal prazo, vigoram os prazos estabelecidos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT, artigo 35, parágrafo 2º):

Art. 35

[...]

§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I — o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

II — o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III — o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.



A principal consequência do não estabelecimento desses prazos por lei complementar federal é que estados e Distrito Federal podem disciplinar a respeito (por lei complementar ou fixando prazos para a edição de lei complementar nas respectivas Constituições Estaduais ou Lei Orgânica do Distrito Federal)³.

Os municípios também podem dispor a respeito por lei complementar ou nas respectivas Leis Orgânicas, desde que obedeçam ao disposto nas Constituições Estaduais dos estados-membros da qual façam parte. Em termos práticos, isso significa que estados, Distrito Federal e municípios podem estabelecer (e de fato estabelecem) prazos para envio das respectivas leis orçamentárias que são distintos dos praticados pela União. Esses prazos estão reproduzidos no quadro a seguir:

Situação/ Instrumento	PPA	LDO	LOA
Envio ao Poder Legislativo	Até 4 meses antes do final do primeiro exercício financeiro do mandato do novo governante (31/08)	Até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (15/04)	Até 4 meses antes do final do exercício financeiro anterior a sua vigência (31/08)
Devolução ao Poder Executivo	Até o encerramento da sessão legislativa do ano do seu envio (22/12)	Até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (17/07)	Até o encerramento da sessão legislativa do ano do seu envio (22/12)
Vigência	Até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente (4 anos)	18 meses	12 meses

Com relação aos prazos das leis orçamentárias, alguns comentários adicionais se fazem necessários. Com relação ao Plano Plurianual, o projeto de lei, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, associa a vigência do plano ao mandato presidencial. Como o mandato presidencial foi de cinco anos até a aprovação da Emenda de Revisão 5/1994, o primeiro PPA elaborado em 1990 vigeu por esse período. Com a redução do mandato presidencial para quatro anos, a vigência do PPA também foi reduzida para igual período.

Ainda com relação ao PPA, a disposição de que a vigência seja do 2º ano do mandato presidencial até o 1º ano do mandato presidencial subsequente consta da ADCT. Como a Lei 4.320/1964 não dispõe a respeito, em tese não há impedimento para lei complementar estadual ou distrital dispor de maneira diversa, até que sobrevenha lei complementar federal.

3_ A CF de 1988 é expressa em seu artigo 165, parágrafo 9º, inciso I, no sentido de que cabe à lei complementar de âmbito nacional dispor sobre a elaboração do Plano Plurianual, de modo que é incabível ao Tribunal de Contas de estado-membro tratar da matéria por meio de ato infralegal. [ADI 4.081, ministro-relator Edson Fachin, j. 25 nov. 2015, P, DJE de 4 dez. 2015.]



Com relação à LDO, a vigência de aproximadamente 18 meses faz com que, em geral, a nível federal e no segundo semestre, tenhamos duas LDO vigendo: uma que diz respeito à execução orçamentária do exercício atual e outra que diz respeito à elaboração da proposta orçamentária para o exercício seguinte.

Unidade 4: Fundamentos do processo legislativo orçamentário

Ao final desta unidade, o aluno será capaz de reconhecer os fundamentos do processo legislativo orçamentário.

4.1 Orçamento nas Constituições brasileiras

A Constituição Imperial de 1824, no seu artigo 172, determina que o ministro de Estado da Fazenda apresente o orçamento à Câmara dos Deputados, cabendo à Assembleia Geral, composta pela Câmara dos Deputados e pela Câmara dos Senadores (artigo 14), fixar as despesas públicas (artigo 15, inciso X).

A Constituição de 1891 estabelece que o Congresso Nacional (composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, segundo a Constituição federal, artigo 16, parágrafo 1º) orce a receita e fixe a despesa (artigo 34, parágrafo 1º) e, com sanção do presidente da República (artigo 39, caput), vote o orçamento (artigo 39, parágrafo 2º). É o único caso das Constituições brasileiras no qual a elaboração do orçamento coube ao Poder Legislativo e não ao Poder Executivo.

A Constituição de 1934 determina que o presidente da República envie a proposta de orçamento à Câmara dos Deputados (artigo 50, parágrafo 1º), cabendo ao Poder Legislativo (Câmara dos Deputados e Senado Federal, CF, artigo 22, caput) votá-lo (artigo 39, parágrafo 2º), com a sanção do presidente da República (artigo 39, caput).

A Constituição de 1937 previa um Departamento Administrativo junto à Presidência da República (artigo 67, caput), que formulava a proposta de orçamento e encaminhava à Câmara dos Deputados para aprovar valores globais (artigo 69, parágrafo 1º). A proposta aprovada pelo parlamento (Câmara de Deputados e Conselho Federal, de acordo com o artigo 38, parágrafo 1º) poderia ser modificada pelo presidente da República, desde que para cada serviço não fossem modificadas as verbas globais aprovadas (artigo 69, parágrafo 2º). Na prática, como a Câmara de Deputados e o Conselho Federal nunca foram instalados, o orçamento federal foi sempre decretado pelo chefe do Executivo.

A Constituição de 1946 determina que o presidente da República envie à Câmara dos Deputados a proposta de orçamento (artigo 87, inciso XVI) e ao Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e do Senado Federal, de acordo com o artigo 37), com sanção presidencial (artigo 65, caput) para votá-la (artigo 65, inciso I).



A Constituição de 1967 estabelecia que a iniciativa das matérias orçamentárias fosse do presidente da República (artigo 67, caput) e a aprovação pelo Congresso Nacional (composto pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, de acordo com o artigo 29), com sanção presidencial (artigo 46, caput) das matérias orçamentárias (artigo 46, inciso II).

Entretanto, com a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, outorgada pela Junta Militar, a Constituição foi radicalmente alterada e as matérias orçamentárias passaram a ser enviadas pelo presidente da República (artigo 81, inciso XIX) ao Congresso Nacional (artigo 66, caput), no qual uma comissão mista de deputados e senadores deveria emitir parecer (artigo 66, parágrafo 1º), antes do projeto ser apreciado em sessão conjunta (artigo 29, parágrafo 3º, inciso III) e aprovado (artigo 49, inciso II) com sanção presidencial (artigo 49, caput).

Por fim, a Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978, alterou o parágrafo 1º do artigo 65 de modo que o Poder Executivo pudesse submeter leis orçamentárias e que abrissem créditos (entre outras matérias) por decreto-lei, sem poder de emenda por parte dos parlamentares (ou seja, sem possibilidade de alteração), com prazo de 60 dias para apreciação e, caso não fosse votado, o texto seria aprovado por decurso de prazo.

Finalmente, na Constituição de 1988, a iniciativa das leis orçamentárias é do Poder Executivo (artigo 165, caput), competindo privativamente ao presidente da República (artigo 84, inciso XXIII) o envio das matérias orçamentárias ao Congresso Nacional (artigo 67, caput), composto pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, de acordo com o artigo 44, caput. Cabe a uma comissão mista permanente de senadores e deputados emitir parecer sobre as matérias orçamentárias (artigo 166, parágrafo 1º, inciso I), antes da deliberação pelo plenário do Congresso Nacional (artigo 48, inciso II), com sanção presidencial (artigo 48, caput) das referidas matérias.

A grande novidade introduzida pela Constituição de 1988 no que diz respeito ao orçamento é a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Outros elementos importantes foram reforçados: apreciação conjunta, elaboração de parecer por comissão mista, além do planejamento plurianual, que será detalhado posteriormente. Destaque ainda para a devolução ao Poder Legislativo da possibilidade de fazer emendas.

Constituição federal	Elaboração	Aprovação
1824	Executivo	Legislativo
1891	Legislativo	Legislativo
1934	Executivo	Legislativo
1937	Executivo	Executivo (na prática)
1946	Executivo	Legislativo
1967	Executivo	Legislativo (sem emendas)
1988	Executivo	Legislativo



4.2 Constituição federal de 1988

A CF previu três leis orçamentárias (artigo 165, caput):

- Plano Plurianual (inciso I) é uma novidade parcial, já que no ordenamento constitucional anterior existia o Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), que tinha alguns elementos do que viria a ser o PPA.
- As diretrizes orçamentárias (inciso II), estas sim uma completa novidade, com a função de dizer como o orçamento deve ser elaborado e fazer a ligação entre PPA e LOA. Ganham importância ainda maior com o advento da LRF.
- O Orçamento Anual (inciso III), que não é novidade nenhuma, mas está conectado com as demais leis orçamentárias de uma maneira inédita em qualquer Constituição brasileira anterior.

A retomada da participação do Legislativo no processo orçamentário está consagrada na Constituição de 1988. As possibilidades de emendamento das leis orçamentárias e suas limitações serão tratadas adiante.

A necessidade de autorização legislativa foi restabelecida. Não existe mais a espécie legislativa do decreto-lei que prescindia da autorização legislativa para sua sanção. A medida provisória, que é uma espécie legislativa editada pelo chefe do Poder Executivo, exige sanção do Poder Legislativo para se transformar em norma jurídica. Além disso, as funções de fiscalização contábil, financeira e orçamentária foram bastante ampliadas pela nova Constituição federal.

Todas essas relevantes mudanças justificam a importância e as características do processo legislativo orçamentário, que obedece aos princípios básicos do processo legislativo ordinário, exemplificados a seguir, mas que se diferencia em muitos outros, como teremos oportunidade de estudar.

Artigo 165:

- a) Iniciativa do Poder Executivo para Lei Orçamentária (PPA, LDO e LOA).
- b) Previsão de Lei de Finanças.

Artigo 166:

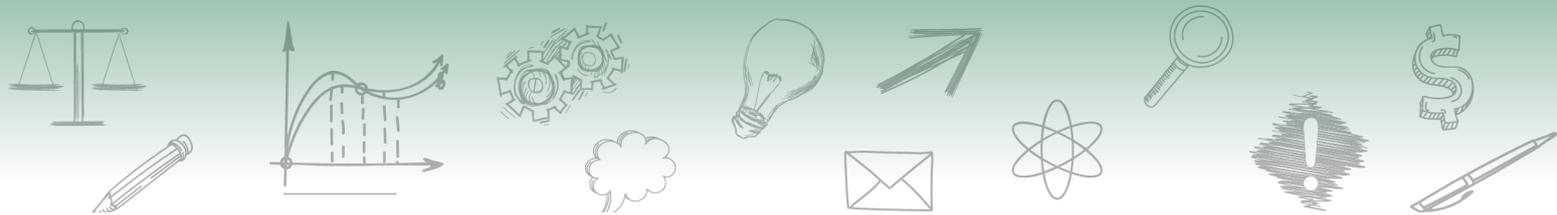
- a) Atuação do Congresso Nacional e CMO.
- b) Emendas parlamentares.

Artigo 167:

- a) Vedações.

Artigo 168:

- a) Duodécimos – Ministério Público, Judiciário e Legislativo.



Artigo 169:

- a) Limites para despesas com pessoal e condições para aumento de despesa.

SAIBA MAIS

Marco legal

Além dos seis artigos da Constituição federal e da LRF, responsáveis por ampliar as atribuições, especialmente da LDO, outros dois marcos importantes para estudar o processo legislativo orçamentário são as Resoluções 1/2002 – CN, que trata da tramitação das medidas provisórias (interessam aqui o caso dos créditos extraordinários) e 1/2006-CN, que trata da tramitação das demais matérias orçamentárias.

- Constituição federal: artigo 165 a 169.
- Responsabilidade Fiscal (LC nº/2000): amplia atribuições.
- Resolução 1/2002 – CN: dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o artigo 62 da Constituição federal e dá outras providências.
- Resolução 1/2006 – CN: dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o parágrafo 1º do artigo 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo.

4.3 Autorização legislativa

São vedações constitucionais sobre orçamentos (CF, artigo 167):

- a) Realização de operações de créditos (empréstimos) que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta (inciso III).
- b) Abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes (inciso V)⁴.

⁴ Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. MP 402, de 23 nov. 2007, convertida na Lei 11.656, de 16 abr. 2008. Abertura de crédito extraordinário. (...) Violação que alcança o inciso V do mesmo artigo, na medida em que o ato normativo adversado vem a categorizar como de natureza extraordinária crédito que, em verdade, não passa de especial, ou suplementar. [ADI 4.049 MC, ministro-relator Ayres Britto, j. 5 nov. 2008, P, DJE de 8 mai. 2009.].



- c) Transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa (inciso VI)⁵
- d) Utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscais e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos (inciso VIII).
- e) Instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa (inciso IX).

Base legal

Resolução 01/2002 - CN

- a) Regras de tramitação das Medidas Provisórias em Geral.
- b) Rege a tramitação das MPs de Crédito Extraordinário, no que é aplicável.

Resolução 01/2006 - CN

- a) Regras de tramitação das matérias orçamentárias em geral e de organização e funcionamento da CMO.
- b) É detalhada por regulamento.
- c) Tem força de Regimento Interno do CN.

Normas Legislativas

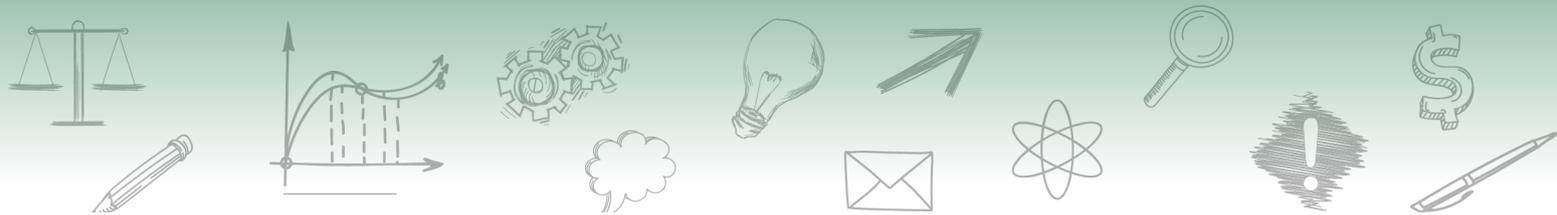
- Regimento Comum do Congresso Nacional, Resolução nº 1/1970-CN (sendo omissivo, aplica-se o RISF, Resolução nº 93/1970-SF, sendo omissivo, aplica-se o RICD, Resolução nº 17/1989-CD).
- Comissão Mista de Planos, Orçamentos e Fiscalização – CMO, Resolução nº 1/2006-CN.
- Regulamento Interno da CMO de 2003.

4.4 Apreciação legislativa

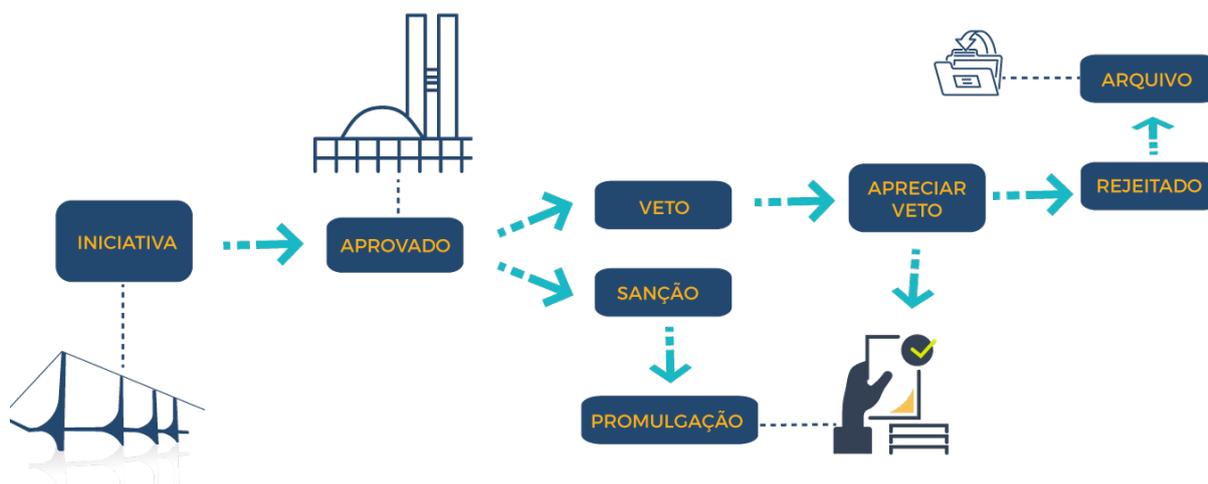
Como já foi mencionado, a fase constitutiva é a conjugação da vontade do Legislativo e do Executivo (quando for o caso) para a formação da proposição legislativa.

A apreciação (ou deliberação) legislativa compreende a discussão (RCCN, artigo 37 a 40; RICD, artigo 165 a 179; RISF, artigo 272 a 279) e votação (RICD, artigo 180 a 193; RISF, artigo 289) de uma proposição pela Casa Legislativa.

⁵ Resolução editada pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que alterou os percentuais de destinação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registros (Resolução 196/2005). Ato administrativo com caráter genérico e abstrato. (...) Supressão de parcela destinada ao Poder Executivo, que passaria a ser destinada ao Poder Judiciário. (...) Caracterizada a violação dos artigos 167, inciso VI, e 168 da CF, pois a norma impugnada autoriza o remanejamento do Poder Executivo para o Poder Judiciário sem prévia autorização legislativa. [ADI 3.401, ministro-Rerelator Gilmar Mendes, j. 26 abr. 2006, P, DJ de 23 fev. 2007.]



Em alguns casos (como no das matérias orçamentárias em geral, exceto o de créditos extraordinários que não passaram por alterações substantivas), após a apreciação legislativa ocorre a manifestação do chefe do Executivo (deliberação executiva) por meio da sanção ou veto (CF, artigo 66; RCCN, artigo 104 e seguintes).



Unidade 5: Tramitação das proposições orçamentárias

Ao final desta unidade, o aluno será capaz de descrever a tramitação das proposições orçamentárias.

5.1 Proposições orçamentárias

São as seguintes proposições orçamentárias examinadas pela CMO:

- PL do Plano Plurianual – PLPPA.
- Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias – PLDO.
- Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA.
- Projetos de Lei de Abertura de Créditos Adicionais – PLCA.
- MPs de Créditos Extraordinários.
- Avisos de Indícios de Irregularidades.
- Prestações de Contas do PR.
- Relatórios Fiscais.



i) Projetos de Lei de Planos e Programas Nacionais, Regionais e Setoriais.

j) Relatório de Fiscalização de Execução.

5.2 Processo orçamentário

A iniciativa dos projetos de leis orçamentárias (PPA, LDO, LOA, Créditos) é de competência privativa do presidente da República (CF, artigo 84, incisos III e XXIII e artigo 165, caput). É o Poder Executivo que deve consolidar as propostas dos Poderes Legislativo, Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública. A competência institucional para elaborar e consolidar a proposta é do Ministério da Economia, que elabora os projetos de lei e as respectivas mensagens do presidente da República encaminhando as propostas ao presidente do Congresso Nacional.

A mensagem encaminhando os projetos de lei orçamentários é lida em sessão conjunta (RCCN, artigo 89) e encaminhada à CMO, que elaborará e votará parecer sobre a matéria, que será destinada ao plenário do Congresso Nacional, no qual os deputados e senadores deliberam em caráter definitivo sobre ela.

Em seguida, a proposta aprovada é submetida à deliberação do chefe do Executivo, que tem a oportunidade de sancionar ou vetar a matéria. No caso de veto presidencial, a parte vetada ou todo o projeto, conforme o caso, retorna ao Congresso Nacional que, em sessão conjunta, delibera sobre a manutenção ou rejeição do veto (CF, artigo 66, parágrafo 1º ao 7º).

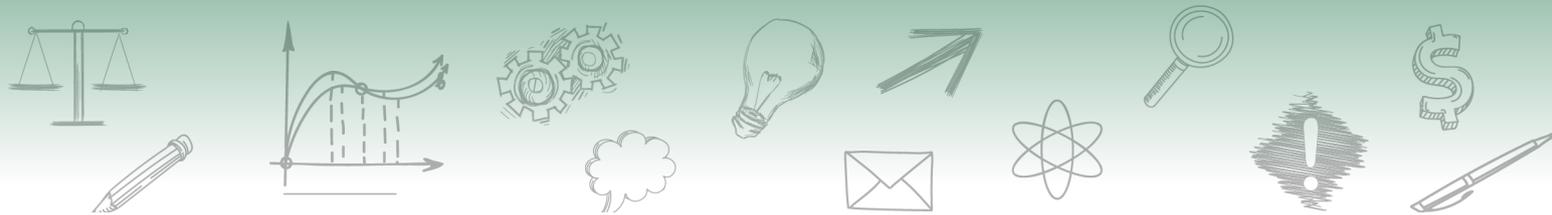
A promulgação (CF, artigo 66, parágrafo 7º; RCN 1/2002, artigo 12; RICD, artigo 200) e a publicação (RICD, artigo 17, inciso V e artigos 98 e 107; RISF, artigos 249 e 250) no Diário Oficial da União (DOU) fazem com que a lei orçamentária tenha eficácia.

5.3 Principais etapas no processo de apreciação

Existem algumas etapas que são muito comuns e estão presentes na maioria dos procedimentos deliberativos, como eles irão se repetir com frequência, vamos discuti-los agora. Os processos mais específicos serão comentados quando analisados os trâmites em que aparecem.

Audiência pública é uma reunião realizada por órgão colegiado com representantes da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite ou para debater assuntos de interesse público relevante (RCN 1/2006; RICD, artigo 21-A, inciso VII, artigo 255 a 258; RISF, artigo 93).

A CMO prevê audiências públicas para o debate e o aprimoramento dos PLOA, PLDO, PLPPA e para o acompanhamento e a fiscalização da execução orçamentária e financeira (RCN 1/2006, artigo 4º). Especificamente, elas podem ser com ministros e a equipe técnica de planejamento e orçamento para discutir o PLOA (artigo 29), com o ministro da Economia para discutir o PLDO (artigo 84) podendo fazê-lo também para discutir o PLPPA (artigo 96), e com o ministro-relator do TCU quando da apreciação das prestações de contas (artigo 115, parágrafo único).



Relatório é a exposição circunstanciada da matéria a ser deliberada pela comissão, acrescida da opinião do relator sobre a conveniência da sua aprovação ou rejeição (RISF, artigo 130 a 132), é chamado Parecer de Relator na Câmara dos Deputados (RICD, artigo 56). Na CMO são elaborados relatórios preliminares, seguidos da apresentação de emendas e votação das mesmas. No trâmite de apreciação do PLOA, o relator-geral deve estabelecer parâmetros e critérios para o Relatório do PL e para os relatores setoriais (RCN 1/2006, artigo 51). No caso do PLDO, o relatório preliminar deve examinar o cenário econômico-fiscal e social (artigo 85), condições, critérios e orientações para apreciação do PLPPA (artigo 102).

Emenda é uma proposição apresentada como acessória de outra, destinada a alterar a proposição principal (RICD, artigo 118; RISF, artigo 211, inciso VI, artigo 230 a 234). Iremos detalhá-las oportunamente quando tratarmos dos trâmites específicos, mas ressaltamos que existe ampla possibilidade de emendamento de proposições orçamentárias. O Comitê de Admissibilidade de Emendas propõe a inadmissibilidade de emendas ao PLOA, PLDO e PLPPA (RCN 1/2002, artigo 25). Nos demais procedimentos, a inadmissibilidade das emendas é declarada pelo presidente da CMO (artigo 15, inciso XI).

O relatório (ou Parecer de Relator) transforma-se em parecer se aprovado pela comissão. No caso do PLOA, temos Relatórios Setoriais (RCN 1/2006, artigo 26), Relatório da Receita (artigos 33 e 34), Relatório do Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária (artigos 54) e Relatório do Relatório-Geral (artigo 72). Somente após a aprovação do Relatório Geral teremos o parecer a ser encaminhado à mesa do Congresso Nacional, para ser discutido, emendado e votado em plenário.

Os Relatórios de Receita e Setoriais são específicos da apreciação do PLOA. Nos demais casos, após a apresentação do relatório preliminar, são apresentadas emendas, que são discutidas e votadas. O relatório preliminar, aperfeiçoado na CMO, torna-se o seu parecer, que é encaminhado à mesa do Congresso Nacional para ser discutido, emendado e votado em plenário.

Na tramitação dos projetos de leis orçamentárias são aplicadas, no que couber, as normas de tramitação referentes aos demais projetos de lei (RCCN, artigo 102). Além disso, as disposições relativas ao PLOA aplicam-se às demais proposições orçamentárias, caso não haja disposições específicas para regulá-las (RCN 1/2006, artigo 126).

Na apreciação conjunta de matérias, naquilo em que o RCCN (incluindo a RCN 1/2006) for omissivo, aplicam-se as disposições do RISF. Permanecendo a omissão, aplica-se o RICD (RCCN, artigo 151).

5.4 Projeto de Lei do Plano Plurianual – PLPPA

RCN 1/2006, Capítulo VII (artigo 94 a 105):

Seção I - Diretrizes Gerais

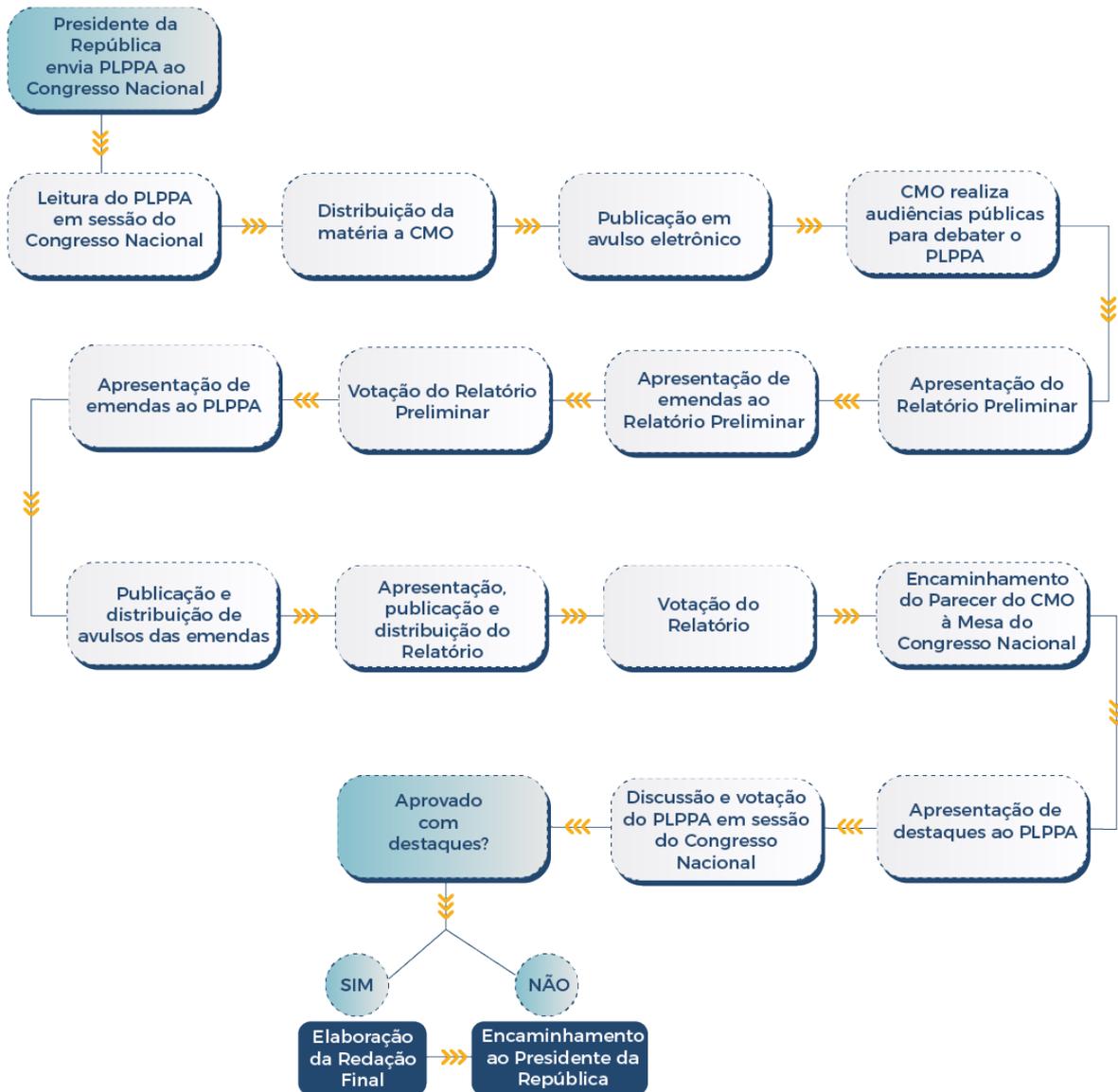
Seção II - Das Emendas

Seção III - Dos Comitês de Assessoramento

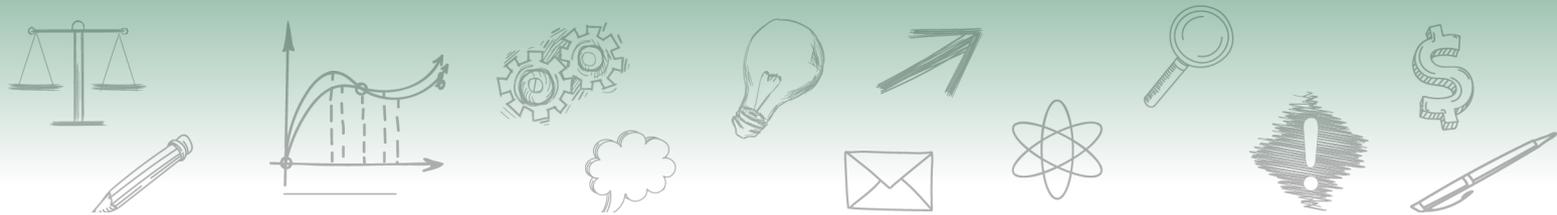
Seção IV - Do Parecer Preliminar

Seção V - Do Relatório

Seção VI - Dos Prazos



Segundo a Resolução nº 1, de 2006-CN:



Art. 102. O Relatório Preliminar conterá, no mínimo:

I - as condições, restrições e limites que deverão ser obedecidos pelo Relator, no remanejamento e no cancelamento de valores financeiros constantes do projeto;

II - os critérios que serão adotados na distribuição, entre os programas ou órgãos responsáveis por programas, dos eventuais recursos adicionais decorrentes da reestimativa das receitas;

III - as orientações específicas referentes à apresentação e apreciação de emendas, inclusive as de Relator;

IV - as orientações específicas referentes à estrutura e ao conteúdo do relatório do Relator.

Parágrafo único. Ao Relatório Preliminar poderão ser apresentadas emendas, por parlamentares e pelas Comissões Permanentes das duas Casas do Congresso Nacional.

Art. 103. O relatório do projeto conterá:

I - análise do atendimento das normas constitucionais e legais;

II - exame crítico e prospectivo da conjuntura econômica e da consistência fiscal do período de aplicação do plano;

III - avaliação das fontes de financiamento, com ênfase nas estimativas de receita dos Orçamentos da União;

IV - avaliação das diretrizes e dos objetivos do plano;

V - demonstrativos dos pareceres às emendas, por autor e número de emenda;

VI - análise da programação;

VII - critérios e parâmetros utilizados para o acolhimento de emendas;

VIII - demonstrativos dos acréscimos e cancelamentos efetuados na programação.

5.5 Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias – PLDO

RCN 1/2006, Capítulo VI (artigo 83 a 93)

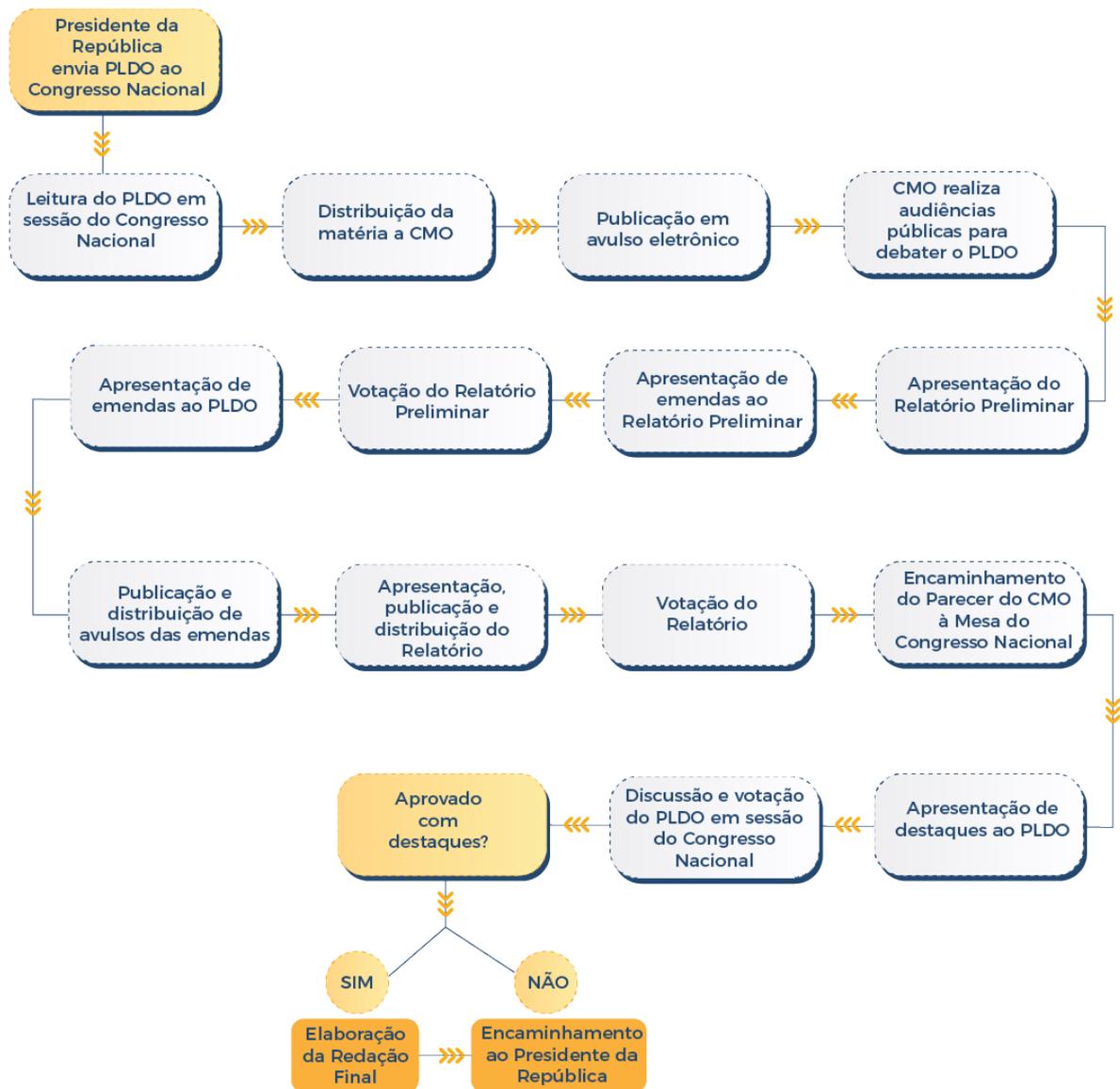
Seção I - Das Diretrizes Gerais

Seção II - Das Audiências Públicas

Seção III - Do Parecer Preliminar

Seção IV - Das Emendas ao Anexo de Metas e Prioridades

Seção V - Dos Prazos

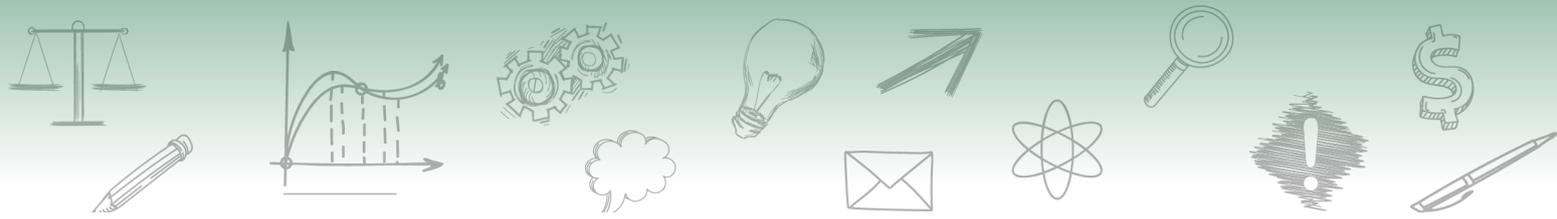


Como consta na RCN 1/2006, a partir do Capítulo VI:

Art. 85. O Relatório Preliminar conterá a avaliação do cenário econômico-fiscal e social do projeto, dos parâmetros que foram utilizados para a sua elaboração e das informações constantes de seus anexos.

Parágrafo único. O Relatório Preliminar conterá, quanto ao Anexo de Metas e Prioridades:

- I - as condições, restrições e limites que deverão ser obedecidos, pelo Relator, no cancelamento das metas constantes do anexo;
- II - os critérios que serão utilizados pelo Relator para o acolhimento das emendas;
- III - demonstrativo contendo os custos unitários estimados das ações nele constantes;
- IV - disposições sobre apresentação e apreciação de emendas individuais e coletivas.



5.6 Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA

RCN 1/2006, Capítulo V (artigo 26 a 82)

Seção I - -Das Áreas Temáticas

Seção II - -Dos Comitês de Assessoramento

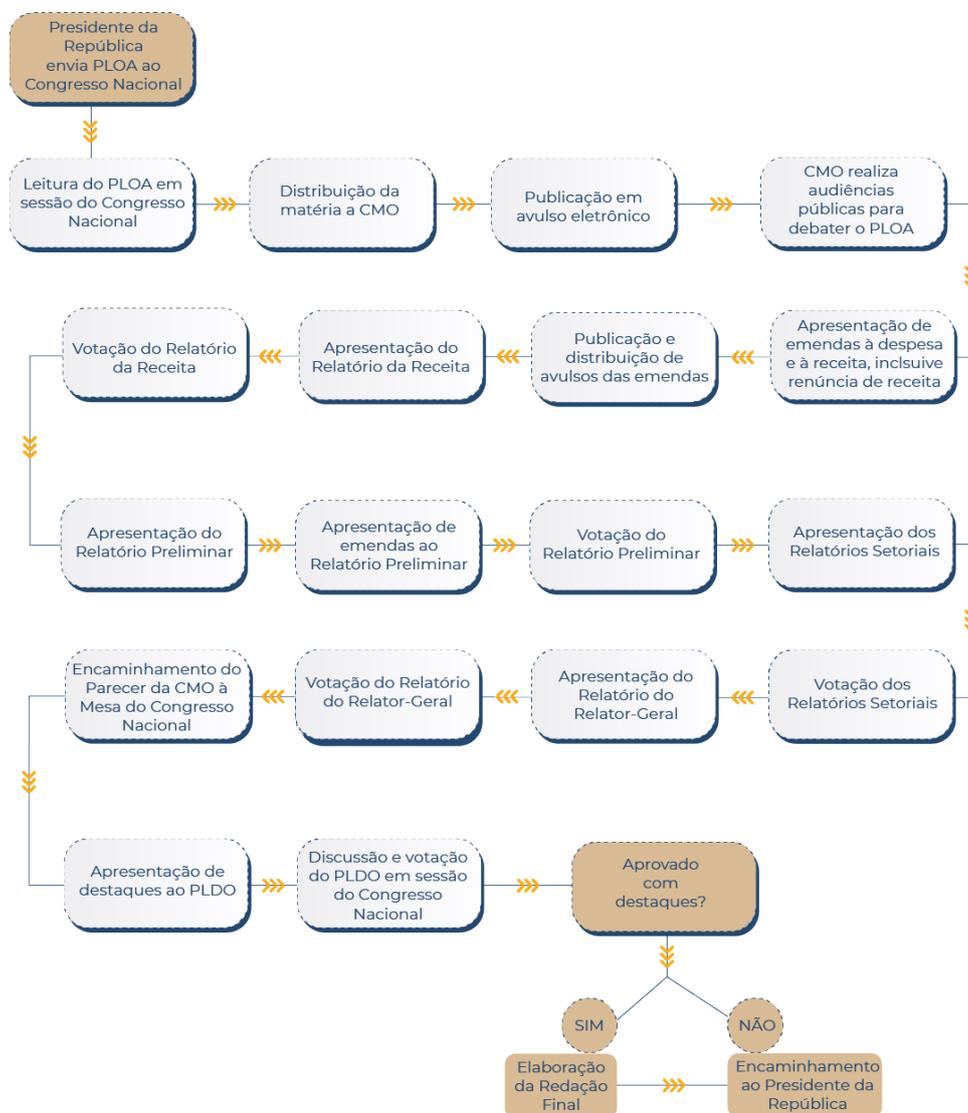
Seção III - -Da Modificação do Projeto de Lei Orçamentária Anual

Seção IV - -Das Audiências Públicas

Seção V - -Da Avaliação da Receita

Seção VI - -Da Avaliação da Despesa

Seção VII - -Da Apreciação e da Votação





Etapas específicas no processo de apreciação do PLOA

Relatório de Receita

- a) Reestimativa detalhada da receita prevista.
- b) Metodologia da reestimativa é fixada na LDO.
- c) Comitê de Avaliação da Receita atua como auxiliar.
- d) Passível de emendas.

Relatórios Setoriais

- a) Opinião do Relator Setorial sobre uma área temática do PLOA.
- b) Demonstração das alterações procedidas pelo Relator Setorial.
- c) Critérios utilizados para acolhimento de emendas.

Sobre o PLOA – Relatório preliminar (artigo 51 a 55 – Resolução 01/2006 – CN):

Art. 51. O Relator-Geral apresentará Relatório Preliminar que, aprovado pelo Plenário da CMO, estabelecerá os parâmetros e critérios que deverão ser obedecidos na apresentação de emendas e na elaboração do relatório do projeto pelo Relator-Geral e pelos Relatores Setoriais.

Art. 52. O Relatório Preliminar será composto de duas partes:

I - Parte Geral: [...] [análise de conformidade].

II - Parte Especial: [...] [regras para emendas].

Art. 54. O Relatório do Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária que analisar a consistência fiscal do projeto, nos termos do disposto no art. 22, II, será parte integrante do Parecer Preliminar.

Art. 55. Ao Relatório Preliminar poderão ser apresentadas emendas, por parlamentares e pelas Comissões Permanentes das duas Casas do Congresso Nacional.

5.7 Projetos de Lei e Medidas Provisórias de Créditos Adicionais

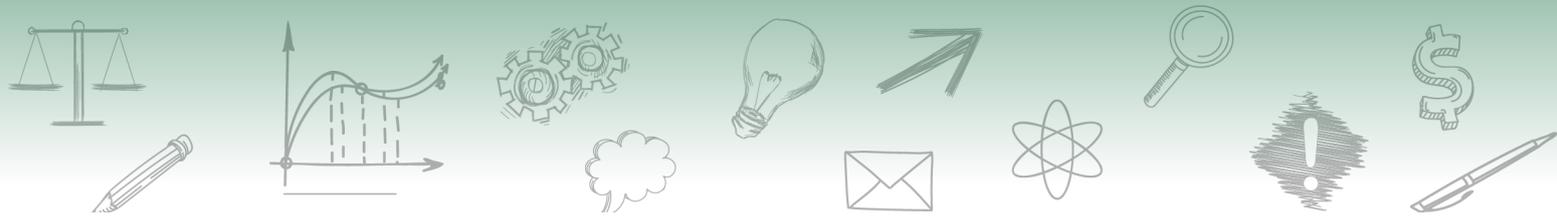
RCN 1/2006, Capítulo VIII (artigo 106 a 112)

Seção I - Diretrizes Gerais

Seção II - Das Emendas

Seção III - Dos Créditos Extraordinários Abertos por Medida Provisória

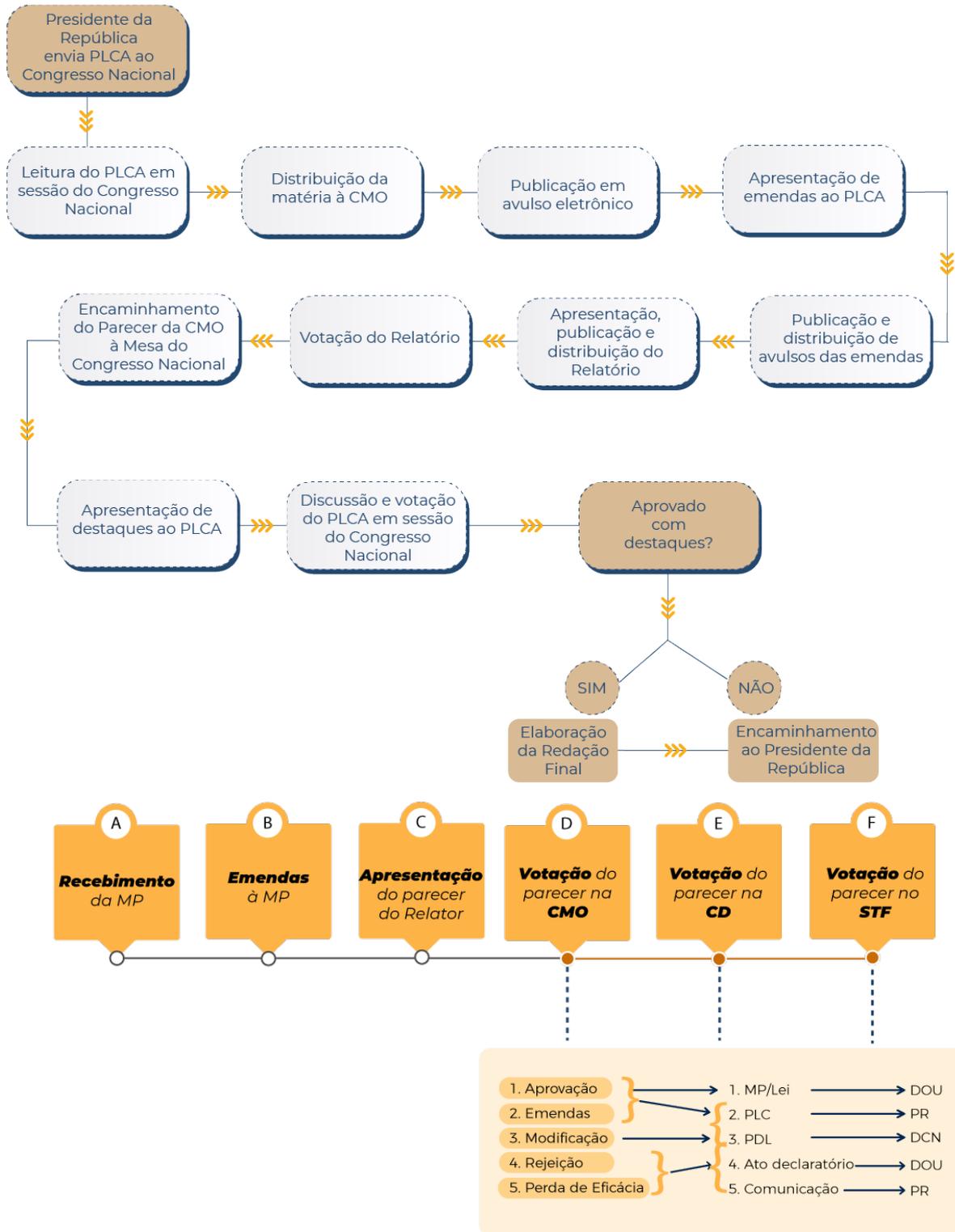
Seção IV - Dos Prazos



Ocorrem dois tipos de processos relativos a créditos adicionais:

a) PLN: para créditos suplementares e especiais.

b) MPV: para créditos extraordinários.





5.8 Projetos de lei de planos e programas nacionais, regionais e setoriais

RCN 1/2006, Capítulo IX (artigos 113 e 114)

Seção I - Diretrizes Gerais

Seção II - Dos Prazos

5.9 Apreciação das contas

RCN 1/2006, Capítulo X (artigos 115 e 116)

Seção I - Diretrizes Gerais

Seção II - Dos Prazos



Prestação de Contas do presidente da República (RCN 1/2006, artigo 115)

- Artigo 84, inciso XXIV da Constituição federal: 60 dias após a abertura da Sessão Legislativa.
- Artigo 71, inciso I da Constituição federal: parecer Prévio do TCU - 60 dias.
- Artigo 166, parágrafo 1º, inciso I da Constituição federal: competência da CMO.

Desempenho da economia, análise das receitas, despesas e da ação setorial, ressalvas e recomendações.

Acompanhamento e Fiscalização da Execução Orçamentária e Financeira e da Gestão Fiscal

RCN 1/2006, Capítulo XI (artigo 117 a 120)

Seção I - Diretrizes Gerais

Seção II - Dos Prazos

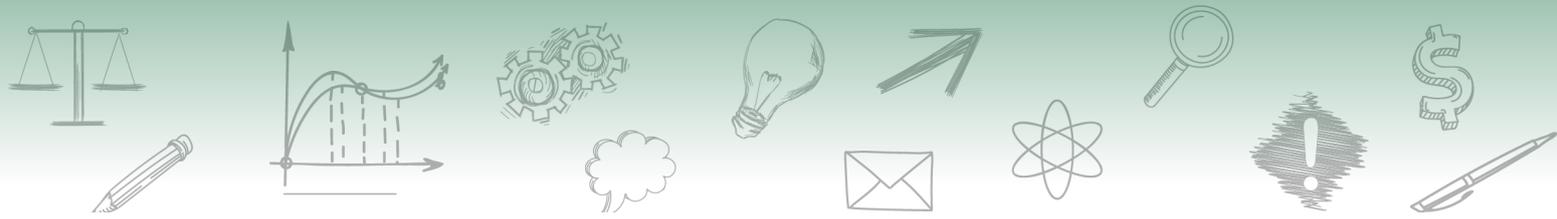
Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves

RCN 1/2006, Capítulo XII (artigo 121 a 125)

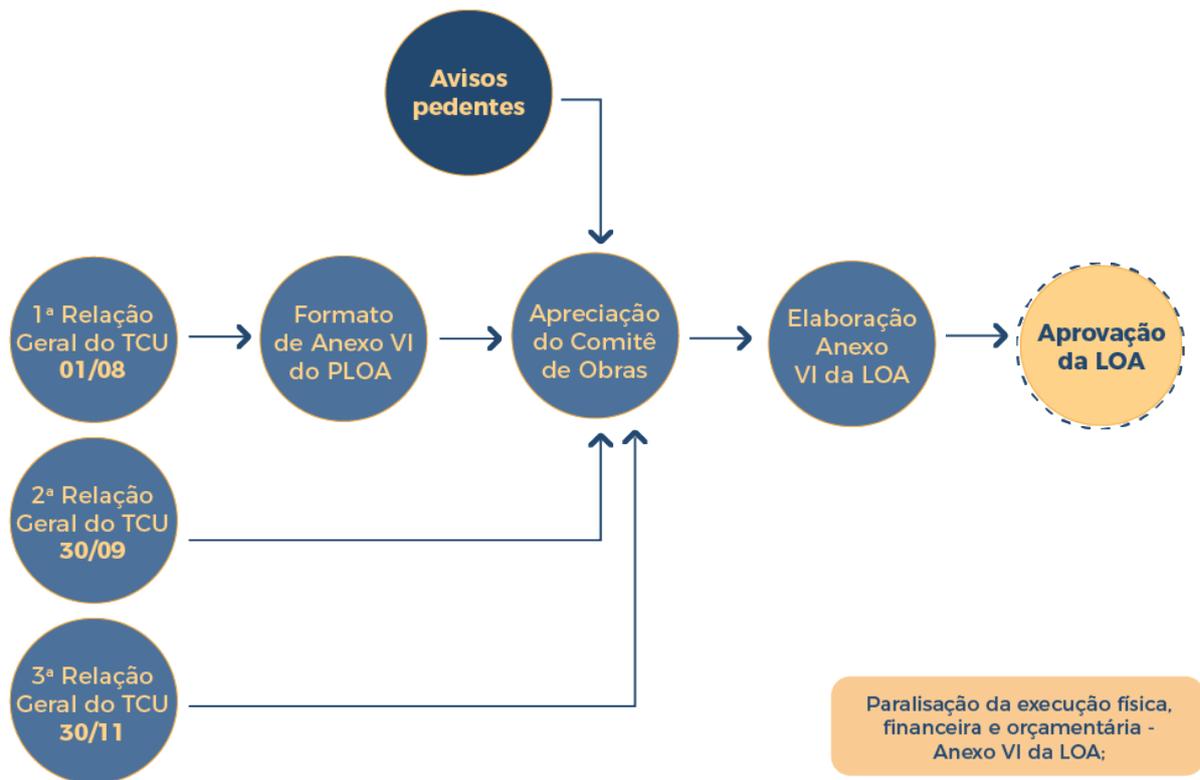
Seção I - Diretrizes Gerais

Seção II - Do Relatório

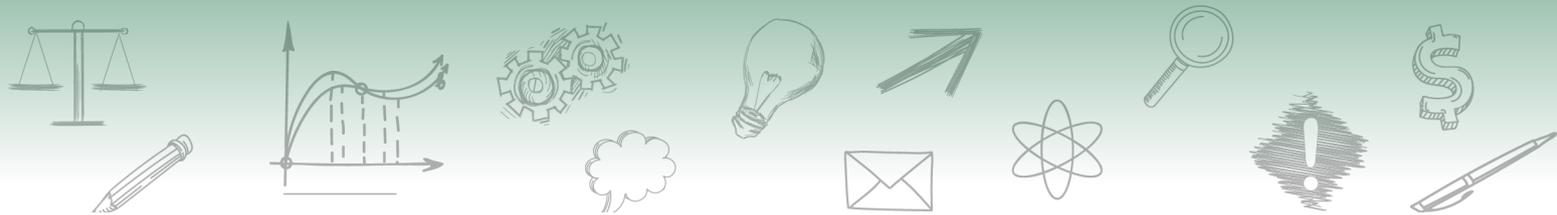
Seção III - Do Projeto de Decreto Legislativo



- LDO permite incluir na LOA dotações de obras com indícios de irregularidades.
- LOA traz anexo específico identificando essas obras.
Ocorrem dois tipos de processos relativos a essas obras:
 - a) Em datas específicas.
 - b) Ao longo do ano.
- A Resolução 01/2006 prevê PDL com regras específicas.







Referências

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2019 - PLN 27/2018. Lei orçamentária anual (LOA), orçamento público, aspectos jurídicos. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/558986>. Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. Lei n. 13.898, de 11 de novembro de 2019. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm. Acesso em: 14 dez. 2020.

GERGGIANIN, Eugênio et al. A Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados: contexto histórico, atribuições, objetivo e importância. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2011.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. Direito Constitucional Descomplicado. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

SANTOS, L.C.A.; NOBREGA NETTO, M.G.; CARNEIRO, A.C.S. Curso de Regimento Comum do Congresso Nacional. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018.