

CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
Consultoria e Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Nota Técnica Conjunta
n.º 09 / 2006

**APRECIÇÃO DA LEI
ORÇAMENTÁRIA PARA 2007 NA
AUSÊNCIA DA LDO/2007**

COFF/CD

CONORF/SF

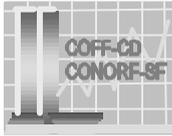
Set/2006

Endereços na Internet: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/> e
<http://www.senado.gov.br/sf/orcamento/>

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

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.. Participaram da elaboração desta Nota: COFF/CD - Eugênio Greggianin, Romiro Ribeiro, Sérgio Tadao Sambosuke, Túlio Cambraia, Vander Gontijo e Wagner Primo Figueiredo; CONORF/SF – Ana Claudia Borges, Fábio Gondin, José de Ribamar Pereira e Renato Jorge Brown.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido total ou parcialmente, citados os autores e as Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.



SUMÁRIO

I. ANTECEDENTES.....	2
II. CONSTITUIÇÃO FEDERAL	2
III. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LC nº 101/2000 (LRF).....	4
IV. DEMAIS NORMAS CONSTANTES DA LDO	6
V. CONCLUSÕES	7

I. ANTECEDENTES

1. Essa Nota Técnica tem por objetivo oferecer subsídios acerca da possibilidade de aprovação do projeto de lei orçamentária para 2007 sem que se tenha concluída a apreciação, pelo Congresso Nacional, do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2007 .

2. O Presidente da República enviou ao Congresso Nacional, em 15 de abril deste ano, o projeto de lei nº 02/2006, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2007 – PLDO/2007, em cumprimento ao disposto no art. 165, § 2º, da Constituição, e no art. 35, § 2º, II, do ADCT.

3. Apreciado e votado na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, o PLDO/2007 ainda aguarda votação no Plenário do Congresso Nacional, a despeito do art. 57 da Constituição proibir a interrupção da sessão legislativa sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

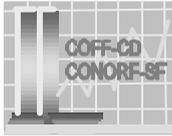
4. A demora ocasionou o envio, por parte do Poder Executivo, do projeto de lei orçamentária para 2007 – PLOA/2007, em 31 de agosto de 2006, sem a existência de uma lei de diretrizes orçamentárias correspondente¹.

5. Discute-se a possibilidade de o Congresso Nacional deixar de aprovar o PLDO/2007, e as conseqüências dessa não-aprovação quanto à apreciação do projeto de lei orçamentária para 2007 e a sua aprovação até o final da sessão legislativa de 2006.

II. CONSTITUIÇÃO FEDERAL

6. A existência de uma lei específica para tratar de diretrizes sobre elaboração do orçamento anual não é regra geral nos modelos de elaboração

¹ O não encaminhamento do projeto de lei orçamentária pelo Poder Executivo, no prazo constitucional, resultaria em crime de responsabilidade do Presidente da República, conforme art. 85, inciso VI, da Constituição Federal.



orçamentária de outros países. É, no entanto, um instrumento legislativo relativamente comum na América Latina.

7. Nos países onde há o Sistema Parlamentarista é patente uma forte correlação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. O orçamento é elaborado em conjunto entre os dois Poderes e a fiscalização é exercida pela Minoria (no modelo Inglês, o Líder da Minoria preside a Comissão de Fiscalização), logo, nesse contexto, não é necessária a existência de uma Lei de Diretrizes Orçamentárias.

8. No Presidencialismo Americano, o orçamento é elaborado dentro do Poder Legislativo, com uma forte participação do Executivo, exercida por intermédio da Liderança do Governo. Nesse modelo, toda lei tem uma parte “orçamentária”, que promove o ajuste dos orçamentos, tendo em vista a aplicação do novo diploma legislativo. Dessa forma, não faz sentido mencionar um dispositivo legal que promova a participação do Legislativo na elaboração dos orçamentos e disponha sobre o equilíbrio orçamentário, uma vez que todo o processo orçamentário é desenvolvido nesse sentido.

9. No nosso modelo orçamentário, e em grande parte da América Latina, foi criado um momento no processo legislativo-orçamentário onde o Poder Legislativo dispõe sobre as normas gerais de elaboração e execução das leis orçamentárias, que são elaboradas pelo Poder Executivo (*caput* do art 165 da Constituição Federal)².

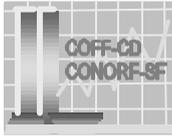
10. A Constituição, ao regular a divisão e as competências dos Poderes da República, impôs uma série de direitos e deveres aos agentes e órgãos estatais, em especial quanto à elaboração das leis do ciclo orçamentário (Plano Plurianual /Lei de Diretrizes Orçamentárias/Lei Orçamentária Anual). Tais prerrogativas visam à proteção, em última instância, do cidadão, ao garantir sua participação, por meio do processo legislativo, na definição de regras, normas e procedimentos a que se submete a matéria financeira e orçamentária.

11. A história nos revela a importância das regras de relacionamento financeiro entre cidadãos e seus governantes. Conflitos e revoltas estabeleceram os fundamentos e a origem do parlamento moderno, cuja principal atribuição é a necessidade da autorização legislativa na matéria financeira.

12. A apreciação da lei de diretrizes orçamentárias é imperativo constitucional, conforme preceitua o art. 165, II e § 2º da Constituição³. Essa lei integra os instrumentos do sistema de planejamento e orçamento da administração pública. Cabe à mesma fixar, para o exercício financeiro subsequente, as metas e prioridades, incluindo as despesas de capital, orientar a elaboração da lei

² Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.

³ § 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.



orçamentária anual, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

13. Ressaltamos que o art. 169 da Constituição exige autorização específica na LDO para, nos termos do § 1º, a *“concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público”*.

14. A LDO também é responsável pela fixação dos parâmetros de elaboração dos orçamentos dos demais Poderes e do Ministério Público (art. 99, §1º, § 5º, art. 127, § 3º, da Constituição).

15. A ausência da LDO criará uma lacuna grave no sistema de planejamento e orçamento previsto na Constituição, uma vez que essa funciona como ligação da lei orçamentária com o plano plurianual.

16. De acordo com o art. 174, o planejamento é determinante para o setor público, daí decorrendo que todas as três leis do sistema, PPA, LDO e Orçamento, são essenciais na gestão da administração pública, em consonância com o princípio da legalidade que requer, para a atuação do gestor, a observância dos princípios, diretrizes e dotações previstas na lei.

17. A Constituição Federal de 1988 criou um sistema orçamentário com toda uma lógica própria. Essa lógica se materializa pela vedação de se interromper a Sessão Legislativa caso não tenha sido votado o PLDO (§ 2º do art 57, da CF) e pela ordem de encaminhamento disposta no art. 35 do ADCT, que claramente indica a necessidade da aprovação da LDO para que o Orçamento seja apreciado.

18. Cumpre destacar a previsão constitucional explícita que na apreciação do PLOA é necessária à compatibilidade das emendas com o disposto na LDO (§ 3º do art 166, da CF), o que pode ensejar, de forma mais direta, uma inquirição de inconstitucionalidade sobre a validade de um possível processo de apreciação de um orçamento sem a apreciação prévia da LDO.

19. A análise dos dispositivos citados não deixa dúvida sobre a necessidade de interpretação da Constituição Federal de forma sistêmica, conforme reiterados pronunciamentos do STF. Esse entendimento reforça a tese de que a lei orçamentária anual poderá ser considerada inconstitucional em face da inexistência da lei de diretrizes orçamentárias.

III. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LC nº 101/2000 (LRF)

20. Em face ao princípio constitucional da exclusividade, pelo qual a Lei Orçamentária Anual somente pode consignar dispositivos relacionados com a receita, despesa e abertura de créditos suplementares (§ 8º do art 165 da CF), a

Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe uma série de dispositivos importantes para o âmbito da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

21. No seu art 4º, a LRF dispõe que a LDO deve dispor sobre: a) equilíbrio entre receitas e despesas; b) critérios e forma de limitação de empenho; c) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; e d) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

22. Ademais, passa a integrar a LDO o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais, além de determinar que na Mensagem que encaminha a LDO deva constar em anexo próprio os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação para o exercício subsequente (§§ 1º a 4º do art 4º da LC 101/00).

23. A falta do Anexo de Metas Fiscais e da definição do equilíbrio fiscal desobrigará o Congresso Nacional (durante a apreciação do projeto de lei orçamentária) e o Poder Executivo (durante a execução orçamentária) quanto ao cumprimento legal dos resultados primários, o que pode fragilizar a política fiscal do governo. A propósito da importância dada a esse Anexo, caso o Poder Executivo tivesse elaborado o PLDO/2007 sem o Anexo de Metas Fiscais, o mesmo estaria sujeito à punição administrativa de que trata o art. 5º da Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000⁴.

24. Adicionalmente, sem a LDO, deixa de existir qualquer regra que venha a conter o crescimento das despesas correntes para o próximo exercício. Ainda que a limitação das despesas correntes primárias em pelo menos 0,1 ponto percentual do PIB, proposta pelo Governo Federal no PLDO/2007, não tenha sido observada no envio do projeto de lei orçamentária, a votação da LDO será útil no sentido de se discutir outras propostas e mecanismos substitutivos àquele propósito.

25. Cabe à LDO, também, a fixação de critérios e despesas a serem excluídas do contingenciamento, bem como a exigência da apresentação de cronograma de gastos, durante a execução orçamentária. A obrigação do contingenciamento se apóia, do ponto de vista legal, na obtenção de metas fiscais fixadas na LDO, inexistentes na hipótese.

26. Sem a LDO não haverá, também, como estabelecer exigências e condições adicionais para transferências a entidades públicas e privadas.

⁴ Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas: (...) II – propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei; (...)

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

IV. DEMAIS NORMAS CONSTANTES DA LDO

27. O texto da LDO para 2006 contempla 127 artigos, de grande utilidade para a solução de uma série de conflitos havidos quando da elaboração, execução ou fiscalização orçamentária. A ausência desses dispositivos aumentaria a insegurança jurídica, pois deixariam de existir um conjunto de normas de direito financeiro (supridas pela LDO, na ausência de lei complementar), relativos à classificação da despesa, limites orçamentários, controle e fiscalização do gasto público.

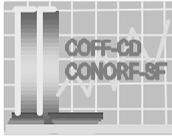
28. Dentre essas normas pode-se destacar: a) definições e conceitos acerca da organização e da classificação orçamentária; b) normas relativas à execução dos gastos em 2007 no caso de não aprovação do projeto de lei orçamentária (execução provisória); c) contrapartida de transferências voluntárias: somente na LDO pode-se impor o valor de contrapartida dos estados e municípios, em atendimento ao disposto no art. 25 na LRF; d) normas relativas à execução orçamentária; prazos, conteúdo e limites dos créditos adicionais; e) proibições e vedações de transferências ao setor privado; e f) procedimento de fiscalização das obras com indícios de irregularidades graves que impõe cláusula suspensiva para a execução orçamentária.

29. Vale ressaltar que o art. 49, X, da Constituição estabelece que compete ao Congresso Nacional fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração direta. No cumprimento desse encargo, a LDO se revela um importante instrumento à disposição do Parlamento, uma vez que estabelece parâmetros para aferição do controle dos gastos públicos. Tal atribuição constitucional não é mera faculdade do Poder Legislativo, mas um poder-dever. Assim, além de estar prevista na Carta Política sua aprovação anual, ela tem que ser aprovada para que o Parlamento possa exercer plenamente o seu dever de fiscalizar as despesas públicas.

30. A retomada da apreciação do PLDO/2007 permitirá, outrossim, discutir a inserção no seu texto das recomendações da CPMI das Ambulâncias contidas no Relatório Preliminar já divulgada.

31. É importante ressaltar que a LDO disciplina a execução provisória do orçamento caso este não seja promulgado no exercício anterior ao da sua vigência. No caso da inexistência da LDO e a não promulgação da LOA durante o exercício anterior haveria um vácuo legislativo onde, no nosso entendimento, os ordenadores de despesas não poderiam executar qualquer dotação relativa ao orçamento em tramitação no Congresso Nacional.

32. Cumpre destacar que, historicamente, nos últimos dezoito anos, nenhuma lei orçamentária foi promulgada ainda no exercício anterior ao da vigência da Lei, e só os orçamentos de 2001 a 2005 foram promulgados ainda em janeiro (sendo que só em 2001 foi feito no início do mês).



33. Logo, a ausência de regras para execução provisória do orçamento, pode levar a graves prejuízos para a execução orçamentária e financeira da União, na medida em que poderá aumentar os custos financeiros por descumprimento de obrigações contratuais e paralisar importantes programas de governo.

V. CONCLUSÕES

34. Diante do exposto podemos concluir que apreciação, pelo Congresso Nacional, da lei de diretrizes orçamentárias para 2007 é imperativo constitucional, conforme preceitua o art. 165, II e § 2º da Constituição.

35. O planejamento é determinante para o setor público, nos termos do art. 174 da Constituição. A LDO, por se constituir no elo entre o PPA e a LOA, é indispensável para o sistema de planejamento e orçamento instituído pela ordem constitucional vigente. A atribuição constitucional conferida ao Congresso Nacional para aprovar as leis relativas ao sistema planejamento-orçamento não se constitui em mera faculdade do Poder Legislativo, mas um legítimo poder-dever.

36. Nossa Constituição, ao regular a divisão e as competências dos Poderes da República, impõe direitos e deveres ao Congresso Nacional, prerrogativas que visam proteger, em última instância, o cidadão. Assim, além de estar prevista na Carta Política, a aprovação da LDO é essencial para que o Parlamento possa exercer plenamente o seu dever de fiscalizar as despesas públicas.

37. A aprovação de lei orçamentária anual sem a prévia aprovação da lei de diretrizes orçamentárias poderá vir a ser considerada inconstitucional não só por comprometer o planejamento público, mas também por inviabilizar a verificação da compatibilidade das alterações introduzidas pelo Congresso Nacional no projeto de orçamento encaminhado pelo Poder Executivo com a LDO, nos termos do art. 166, § 3º, I, da CF, e art. 16, da LRF.

38. A necessidade de interpretação da Constituição Federal de forma sistêmica, conforme reiterados pronunciamentos do STF, reforça a tese de inconstitucionalidade de lei orçamentária que não esteja amparada e em harmonia com o PPA e com a LDO.

39. A ausência da LDO trará instabilidade jurídica, econômica e fiscal para o País, em razão do conjunto de normas relativas ao ciclo orçamentário previstos nessa Lei, o que afetará todos os Poderes, o Ministério Público e as empresas estatais em que a União detém a maioria do capital social com direito a voto.

ROMIRO RIBEIRO

Diretor da COFF, em exercício

FÁBIO GONDIM

Consultor-Geral da CONORF