

www.AFOeLRF.com.br
FALANDO SÉRIO COM O CESPE – 0003

Caro CESPE,

Vossa Excelência incluiu a questão abaixo no concurso de Analista Administrativo – Especialidade – Ciências Contábeis, da ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários, no ano de 2004/2005.

“O processo de elaboração e execução orçamentária do governo federal é regido por uma série de normas constitucionais, legais e administrativas, que determinam os institutos, as práticas e as estruturas por meio das quais ele se realiza. Julgue os itens a seguir de acordo com sua adequação às normas e aos institutos vigentes.

96 O Congresso Nacional está impedido de incluir na lei orçamentária anual receitas que o Poder Executivo tenha omitido no projeto de lei respectivo.”

Para referida questão, como evidencia o *link* abaixo, o gabarito oficial definitivo aponta a afirmação como sendo **“FALSA”**.

http://www.cespe.unb.br/concursos/%5Fantigos/2004/ANTAQ2005/arquivos/GAB_DEFINITIVO_ANTAQ.PDF

E em 2006, Vossa Excelência inseriu na prova da ANCINE, para o cargo de Técnico Administrativo, questão cujo teor é muito semelhante ao da questão transcrita acima.

“O processo de elaboração e execução orçamentária do governo federal é regido por uma série de normas constitucionais, legais

Prof. Antonio d'Ávila Jr.
professordavila@hotmail.com

www.AFOeLRF.com.br
FALANDO SÉRIO COM O CESPE – 0003

e administrativas, que determinam os institutos, práticas e estruturas de acordo com os quais esse processo deve realizar-se. De acordo com as normas e institutos vigentes, julgue os itens subseqüentes.

117 O Congresso Nacional pode incluir na Lei Orçamentária Anual receitas que o Poder Executivo tenha omitido no projeto de lei respectivo.”

Conforme informações colhidas no sítio de Vossa Excelência na rede mundial de computadores, o gabarito oficial preliminar indicava que a afirmação transcrita acima seria “VERDADEIRA”, é o que indica o link abaixo.

http://www.cespe.unb.br/concursos/%5Fantigos/2006/ANCINE2006/arquivos/ANCINE_Gab_Preliminar_AREA_5.pdf

Também de acordo com informações publicadas por Vossa Excelência, cujo teor pode ser pesquisado no link indicado a seguir, o gabarito oficial definitivo não foi alterado, permanecendo o entendimento de que a afirmação acima é “**VERDADEIRA**”.

http://www.cespe.unb.br/concursos/%5Fantigos/2006/ANCINE2006/arquivos/ANCINE_JUSTIFICATIVAS_DE_ALTERACAO_DE_GABARITO.PDF

Prezado CESPE, creio que houve por parte de Vossa Excelência, como será demonstrado a seguir, nos dois casos

Prof. Antonio d’Ávila Jr.
professordavila@hotmail.com

www.AFOeLRF.com.br
FALANDO SÉRIO COM O CESPE – 0003

citados, o cometimento de grave equívoco, de forma que os gabaritos oficiais publicados não expressam, é o que parece, o entendimento que se tem em relação ao tema argüido por Vossa Excelência nos referidos concursos públicos.

Como bem colocado por Vossa Excelência no caput das duas questões, existe uma série de normas, de estirpe constitucional ou não – todas em harmonia entre si, evidentemente – que regem os processos de “elaboração” e de “execução” orçamentária do Governo Federal.

Referidas normas, para cada uma das etapas, são claras ao evidenciarem conceitos, competências e prazos que delimitam, restringem e orientam, de diversas formas, os mais variados procedimentos a serem executados durante os citados processos de “elaboração” e de “execução”.

É evidente, referidos parâmetros encontram amparo, original, no texto da Constituição da República, a qual dedicou, em Seção específica e em diversos dispositivos distribuídos em seu texto, atenção especial ao tema “Orçamento Público”.

Prof. Antonio d'Ávila Jr.
professordavila@hotmail.com

Elaboração e execução do Orçamento

Então o que vem a ser os referidos processos de “elaboração” e de “execução”?

O processo de “elaboração” pode ser compreendido de forma restrita ou de forma ampla. Envolve, no primeiro caso, apenas as etapas necessárias à formação do Projeto da Lei Orçamentária Anual ou, no segundo caso, pode abranger, também, as etapas necessárias não só à formação do referido projeto mas, também, aquelas necessárias à formação da Lei Orçamentária Anual, o que incluiria, em última análise, os procedimentos de sanção ou veto, promulgação e publicação da referida norma.

Pelo que se pode extrair de rápida análise do corpo das questões apresentadas acima, o termo “elaboração” foi utilizado por Vossa Excelência em seu sentido mais amplo.

Assim, a “elaboração orçamentária” do governo federal possuiria, em apertada síntese, as seguintes etapas:

- a) estimativas das receitas para o exercício seguinte;
- b) elaboração das propostas orçamentárias no âmbito de cada Poder e do Ministério Público;
- c) consolidação das referidas propostas;
- d) iniciativa ou encaminhamento do Projeto da Lei Orçamentária Anual ao Poder Legislativo;
- e) apreciação do Projeto da Lei Orçamentária Anual pelo Poder Legislativo; e
- f) sanção ou veto, promulgação e publicação da Lei Orçamentária Anual.

A estimativa das receitas

A estimativa das receitas encontra regras no corpo da Lei de Responsabilidade Fiscal, mais especificamente, no artigo 12, como segue:

Lei de Responsabilidade Fiscal – “Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.
[...]

§ 3º **O Poder Executivo de cada ente colocará à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público**, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento **de suas propostas orçamentárias**, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo.” (Grifou-se)

De acordo com o dispositivo transcrito, vê-se que o processo de estimativa de receitas, como estabelece o § 3º, é uma atribuição do Poder Executivo, devendo ser realizado de forma transparente e levando em consideração aspectos técnicos, legais e econômicos, além de outros que se mostrarem relevantes.

Elaboração das propostas orçamentárias

Antes de mais nada, é importante deixar evidenciado que o conceito de “propostas orçamentárias” não se confunde com o conceito de “Projeto da Lei Orçamentária Anual”, uma vez que este é o resultado da consolidação daquelas.

De acordo com a LRF, como visto acima, os Poderes e o Ministério Público receberão do Poder Executivo as estimativas de receitas para o exercício seguinte, em tempo hábil para que sejam elaboradas as respectivas propostas orçamentárias.

Com base nesses valores, amparados na autonomia que lhes confere a Constituição da República, os Poderes e o Ministério Público elaborarão suas propostas orçamentárias e as encaminharão ao Poder Executivo, como estabelecem os artigos 99 e 127 da Carta Magna, *in verbis*:

Constituição da República – “Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

§ 1º - **Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias** dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.” (Grifou-se)

Constituição da República – “Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

[...]
§ 3º - O **Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária** dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.” (Grifou-se)

É importante observar que as propostas orçamentárias não são encaminhadas diretamente ao Poder Legislativo, mas, sim, para uma consolidação a ser realizada pelo Poder Executivo, como se pode entender da leitura dos dispositivos abaixo:

Constituição da República – “Art. 127.

[...]

§ 4º Se o Ministério Público não encaminhar a respectiva proposta orçamentária [...], o Poder Executivo considerará, **para fins de consolidação** da proposta orçamentária anual [...].”

Constituição da República – “Art. 99.

[...]

§ 3º Se os órgãos referidos no § 2º não encaminharem as respectivas propostas orçamentárias [...], o Poder Executivo considerará, **para fins de consolidação** da proposta orçamentária anual[...].”

Encaminhamento do Projeto da Lei Orçamentária Anual

Consolidadas e compatibilizadas as propostas orçamentárias, elabora-se, ainda no âmbito do Poder Executivo, o Projeto da Lei Orçamentária Anual, que será encaminhado ao Poder Legislativo, dando início ao processo legislativo destinado a aprovar referida matéria.

A este ato de encaminhamento do Projeto da LOA, que inicia o processo legislativo, dá-se o nome de “iniciativa”.

De acordo com a Constituição da República, a “iniciativa” do Projeto da Lei Orçamentária Anual da União é uma

competência atribuída ao Chefe do Poder Executivo, como estabelece em seu *caput* o artigo 165.

Constituição da República – “Art. 165. **Leis de iniciativa do Poder Executivo** estabelecerão:

[...]

III – os orçamentos anuais.” (Grifou-se)

Apesar do disposto no artigo 84 da Constituição, que prevê que a “iniciativa” do encaminhamento do Projeto da Lei Orçamentária Anual ser uma competência “privativa” do Presidente da República, o Supremo Tribunal Federal, em sede de ADIN, reconheceu que se trata de uma “iniciativa exclusiva”, não podendo, pois, ser delegada a outra pessoa.

Constituição da República – “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;”

Referido entendimento do Supremo, entre outros aspectos, está relacionado ao fato de que, em outro dispositivo constitucional, está evidenciado, ainda que de maneira indireta, que o encaminhamento do Projeto da LOA trata-se de uma “iniciativa **exclusiva**”, como segue:

Constituição da República – “Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de **iniciativa exclusiva** do Presidente da República, ressalvado o disposto no **art. 166, § 3º e § 4º;**”

Dado que os citados §§ 3º e 4º tratam, respectivamente, do Projeto da LOA e do Projeto da LDO, então pode-se concluir que referidos projetos fazem parte, repita-se, do rol das “iniciativas **exclusivas**” do Chefe do Poder Executivo federal.

Apreciação do Projeto da Lei Orçamentária Anual

De acordo com o artigo 166 da Constituição Federal, a apreciação do Projeto da LOA é uma atribuição das Casas do Congresso Nacional, a qual transcorrerá de acordo com o regimento comum.

Constituição da República – “Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.”

Equivale dizer que a vontade do Congresso Nacional em relação à referida matéria será manifestada, de forma definitiva, em votações ocorridas em sessões conjuntas das

duas Casas Legislativas, nas quais serão reunidos, no mesmo ambiente, os Deputados Federais e os Senadores da República.

Porém, antes que o Projeto da Lei Orçamentária Anual seja definitivamente apreciado pelo Plenário do Congresso Nacional, é necessário que seja examinado, no âmbito do Legislativo, por uma comissão: a CMO – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

Conforme o § 1º, do artigo 166, da Carta Magna, a CMO é uma comissão mista permanente formada por Senadores e Deputados, a qual, entre outras atribuições, compete examinar e emitir parecer sobre o Projeto da Lei Orçamentária Anual.

Constituição da República – “Art. 166.

§ 1º - Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - **examinar e emitir parecer sobre os projetos** referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;” (Grifou-se)

Alterações no Projeto da Lei Orçamentária Anual

Durante a apreciação no âmbito do Congresso Nacional, o PLOA pode sofrer alterações. Referidas alterações, entretanto,

sofrem limitações em relação aos seguintes aspectos: agente, espaço, tempo, matéria e montante.

→ A primeira restrição, relacionada ao agente competente, determina que apenas dois agentes podem, em determinadas circunstâncias, apresentar propostas cujo objetivo seja para alterar o conteúdo do Projeto da Lei Orçamentária Anual, quais sejam:

a) os Parlamentares (qualquer que seja a forma de agregação dos mesmos, tais como: comissões, bancadas estaduais, individualmente etc); e

b) o Chefe do Poder Executivo.

No primeiro caso, os documentos elaborados pelos Parlamentares com o objetivo de alterar o Projeto da Lei Orçamentária Anual são conhecidos como "emendas".

No segundo caso, como estabelece o § 5º, do artigo 166, o documento apresentado pelo Chefe do Executivo ao Poder Legislativo não se trata, especificamente, de uma "emenda",

mas de uma “mensagem” que o mesmo, de forma institucional, encaminha ao Poder Legislativo, com o intuito de apresentar ao mesmo uma sugestão de alteração do PLOA.

Constituição da República – “Art. 166.

[...]

§ 5º - O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional **para propor modificação nos projetos** a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.” (Grifou-se)

Assim, no sentido **lato**, “emenda” é o ato por intermédio do qual são apresentadas ao Poder legislativo propostas de alteração do Projeto da Lei Orçamentária Anual. E no sentido mais **restrito**, “emenda” é o nome que se dá às alterações que são propostas pelos Parlamentares ao Projeto da Lei Orçamentária Anual.

→ Quanto à restrição espacial, é preciso observar que as “emendas” somente podem ser apresentadas à CMO – Comissão Mista de Orçamento. Não cabe, assim, apresentar emendas ao Plenário do Congresso Nacional.

Constituição da República – “Art. 166.

[...]

§ 2º - **As emendas** serão apresentadas na **Comissão mista**, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.” (Grifou-se)

→ No que tange à limitação temporal, é preciso observar que ao Chefe do Poder Executivo só é permitido, para evitar o monitoramento das votações no âmbito da CMO, propor alterações ao Projeto da LOA enquanto não houver iniciada, na CMO, a votação da parte do Projeto que deseja ver alterada.

Ou seja, se a CMO já tiver iniciado os procedimentos de votação de determinada parte do PLOA, não será mais permitido ao Chefe do Executivo apresentar proposta de alteração da respectiva parte, permitindo-se, todavia, que as demais partes do Projeto, cujo processo de votação ainda não tenha iniciado, possam ser objeto de alterações propostas pelo Presidente da República.

Constituição da República – “Art. 166.
[...]

§ 5º - O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo **enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista**, da parte cuja alteração é proposta.” (Grifou-se)

Vale ressaltar, por fim, que referida restrição temporal não se aplica aos Parlamentares.

→ As restrições quanto à matéria, de acordo com a Constituição, estão assim distribuídas:

a) necessidade de que as alterações apresentadas ao PLOA sejam compatíveis com as Leis do PPA e a da LDO;

b) as alterações ao PLOA não podem propor a exclusão/anulação de despesas que se refiram a: pessoal e seus encargos, serviço da dívida, e transferências tributárias constitucionais;

c) podem estar relacionadas com dispositivos do texto do Projeto da LOA; e

d) podem fazer referência à correção de erros ou omissões.

Constituição da República – “Art. 166.

[...]

§ 3º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

www.AFOeLRF.com.br
FALANDO SÉRIO COM O CESPE – 0003

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) dotações 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.”

→ No que se refere ao montante, é preciso observar que as restrições não estão localizadas apenas no corpo do artigo 166, mas, também, no artigo 63 da Carta Magna.

De acordo com o último dispositivo citado, é vedado ao Poder Legislativo aumentar o montante das despesas previstas nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, vedação que engloba, por óbvio, alterações ao Projeto da Lei Orçamentária Anual.

Constituição da República – “Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;”

Prof. Antonio d’Ávila Jr.
professordavila@hotmail.com

Em relação ao artigo 166, observa-se que o inciso II, do § 3º determina que é possível, contudo, inserir despesas no Projeto da LOA, desde que, em regra, referidas inclusões sejam financiadas com a anulação de outras despesas, já presentes, evidentemente, em referido Projeto.

Constituição da República – “Art. 166.

[...]

§ 3º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

II - indiquem os recursos necessários, **admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa**, excluídas as que incidam sobre: (Grifou-se)

Dessa forma, a inclusão de uma despesa seria compensada com a exclusão de outra despesa, o que não alteraria o total das despesas no Projeto da LOA.

Impossibilidade, em regra, de se reestimar as receitas do Projeto da LOA

Dado que é possível, como evidenciado acima, apresentar à CMO – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização propostas para alterar o Projeto da Lei

Orçamentária Anual, é interessante perguntar se seria possível aprovar “emendas” (sentido lato) que tenham por objetivo reestimar o montante das receitas constantes do PLOA.

Como visto nos itens acima, em regra, não é possível ao Poder Legislativo aumentar o valor das despesas do PLOA. Significa dizer que, de outro lado, o valor das receitas que estão no Projeto da Lei Orçamentária também não pode ser alterado.

No entanto, o próprio artigo 63, que estabelece referida vedação, permite que, em caso de erro ou omissão, o valor da despesa seja aumentado.

É importante perceber que, dado o grau de transparência e tecnicidade que deve envolver as estimativas de receita, a própria LRF, em seu artigo 12, estabeleceu que, em regra, não será permitido ao Poder Legislativo – durante a apreciação do Projeto de Lei Orçamentária Anual – efetuar qualquer alteração nas receitas que foram estimadas pelo Poder Executivo, exceto se, durante a tramitação do referido projeto no âmbito do Poder Legislativo, for identificado erro ou omissão de caráter técnico ou legal, *in verbis*:

Lei de Responsabilidade Fiscal – “Art. 12.
[...]

§ 1º **Reestimativa de receita** por parte do Poder Legislativo **só será admitida se comprovado erro ou omissão** de ordem técnica ou legal.”

Assim, se durante a apreciação do Projeto da Lei Orçamentária Anual no Legislativo for constatado que a estimativa da receita não foi efetuada de acordo com os rigores técnicos e legais e de que existe um erro ou uma omissão em referidas estimativas, então é possível, sim, ao Poder Legislativo, apresentar “emendas” que tenham por objetivo alterar o PROJETO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL.

Sanção, veto, promulgação e publicação

A aprovação (votação em Plenário do Congresso Nacional) do Projeto da Lei Orçamentária Anual no âmbito do Poder Legislativo não encerra o processo de elaboração da Lei Orçamentária Anual.

Para tanto, é preciso que o “autógrafo da LOA” – nome que se dá ao documento encaminhado pelo Poder Legislativo ao Executivo –, passe pela sanção/veto do Presidente da

www.AFOeLRF.com.br
FALANDO SÉRIO COM O CESPE – 0003

República, para que possa ser promulgado e, em seguida, publicado.

Aplica-se à sanção e ao veto do “autógrafo da Lei Orçamentária Anual” o mesmo procedimento utilizado para a sanção/veto dos demais projetos de lei, ou seja, o teor do artigo 66 da Constituição da República, *in verbis*:

“CF. Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º - Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

§ 2º - O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

§ 3º - Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção.” (Grifou-se)

Tendo sancionado a Lei Orçamentária Anual, o Chefe do Executivo deverá promulgá-la e publicá-la, encerrando-se o processo de elaboração, em seu conceito amplo, da Lei Orçamentária Anual. Nesse momento, a LOA deixa de ser um Projeto e passa a ser uma Lei, cujo teor, se tudo ocorrer como

Prof. Antonio d’Ávila Jr.
professordavila@hotmail.com

o estimado/autorizado, será executado durante o exercício financeiro que se inicia.

“CF. Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

[...]

§ 7º - Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos § 3º e § 5º, o Presidente do Senado a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo.”

Reestimativa de receitas

Após as explicações acima, é interessante perquirir quais seriam os procedimentos necessários para se reestimar o valor da receita estimada pelo Poder Executivo. Ou seja, o que deve ser feito para alterar o valor de uma receita que, por um erro ou por uma omissão, foi subestimada no Projeto da LOA?

A resposta a essa pergunta depende, entre outros, da análise dos seguintes fatores:

a) quem seria o responsável pela apresentação da proposta que pretender efetuar referida alteração; e

b) em que momento seria apresentada referida proposta de alteração: durante a tramitação do PLOA no Poder Legislativo; durante o processo de sanção/veto, ou durante a execução da Lei Orçamentária Anual.

Alteração na receita estimada durante a apreciação do PLOA no Legislativo

Durante a apreciação do PLOA no legislativo, tanto os Parlamentares quanto o Chefe do Executivo podem apresentar propostas para alterar o conteúdo do PLOA.

No caso dos Parlamentares, como estabelece a Constituição da República (de forma implícita) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (explicitamente), seria necessário que estes comprovassem a ocorrência de um erro ou de uma omissão.

Comprovado o erro ou a omissão, o Parlamentar elaboraria uma "emenda" e a encaminharia à Comissão Mista de Orçamento com o objetivo de alterar o PROJETO da LOA.

www.AFOeLRF.com.br
FALANDO SÉRIO COM O CESPE – 0003

No caso do Chefe do Poder Executivo, dado que a estimativa de receita é uma responsabilidade sua, é evidente que se torna desnecessário comprovar o erro ou a omissão. Assim, bastaria ao Executivo encaminhar ao Poder Legislativo uma “mensagem” cujo teor tenha por objetivo estabelecer o valor correto para as estimativas de receita que estão no PROJETO da LOA.

Porém, referido encaminhamento, como já alertado anteriormente nesse texto, só pode ser feito se a CMO ainda não iniciou o processo de votação do relatório que analisa as estimativas de receita do PLOA.

Se a CMO já iniciou a votação do relatório que analisa as receitas do PLOA, então não haverá mais como o Chefe do Executivo desejar alterar o citado projeto, ainda que sabedor de que o valor das receitas constantes do mesmo está equivocado.

Em resumo, se durante a apreciação do PLOA no âmbito do Legislativo houver a identificação de que as receitas do PLOA estão subestimadas porque houve a constatação de um erro

Prof. Antonio d'Ávila Jr.
professordavila@hotmail.com

ou de uma omissão, então o Projeto, aplicando-se as restrições devidas, poderá ser alterado, da seguinte forma:

- a) Legislativo “emenda” o PROJETO da Lei Orçamentária Anual; e
- b) Executivo “envia mensagem” para alterar o PROJETO da Lei Orçamentária Anual.

Alteração na receita estimada durante a sanção/veto

O processo de sanção ou veto não pode servir para que o Chefe do Executivo “inclua” novidades no Projeto que está sob sua análise.

Em outras palavras, ou ele concorda com o que recebeu do Poder Legislativo, e sanciona integralmente; ou ele não concorda com o que foi aprovado pelo Legislativo e, por interesse público ou por inconstitucionalidade, veta, no todo ou em parte, aquele documento que está analisando.

Em nenhuma das duas hipóteses (sanção ou veto) o Chefe do Executivo poderá inserir ou alterar qualquer dispositivo que seja ao Projeto que está sob sua análise.

Portanto, pode-se concluir que nem os Parlamentares nem o Chefe do Poder Executivo pode apresentar qualquer tipo de proposta de alteração do Projeto da LOA enquanto este estiver sendo sancionado ou vetado pelo Chefe do Poder Executivo.

Alteração na receita estimada durante a execução da Lei Orçamentária

Se a subestimativa de receita for constatada durante a execução do Orçamento, então o procedimento de alteração da receita “estimada” no Projeto da LOA (e que está presente no texto da LOA aprovada) não se trata mais de apresentação de “emendas” ou de “mensagens”, dado que, durante a execução, não mais existe um Projeto da LOA, mas, sim, a Lei Orçamentária Anual, plenamente formada e em execução.

Assim, alterações à Lei Orçamentária Anual passam, necessariamente, pela aprovação de um Projeto de Lei, conhecido como Projeto de Lei de Créditos Adicionais.

Mas, antes, vamos analisar um pouco mais o assunto.

Se durante a execução do orçamento ficar comprovado que a receita estimada na LOA é menor do que a receita que está sendo realizada, então está ocorrendo o fenômeno conhecido como “excesso de arrecadação”.

De acordo com a Lei nº 4.320/1964, o excesso de arrecadação é a diferença entre a receita efetivamente realizada (arrecadada) e a receita estimada/prevista na LOA. Deve-se, ainda, para o cálculo do excesso de arrecadação, levar em consideração qual será a “tendência” do comportamento da receita realizada em relação à prevista até o final do exercício.

"Lei 4.320/64 Art. 43. - A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

II – os provenientes de excesso de arrecadação;

www.AFOeLRF.com.br
FALANDO SÉRIO COM O CESPE – 0003

§ 3º Entende-se por **excesso de arrecadação**, para os fins deste artigo, o **saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência** do exercício.” (Grifou-se)

Então, se na LOA aprovada existe uma estimativa de receita no valor de R\$ 150 (para o ano inteiro e R\$ 100 para os dois primeiros quadrimestres) e se durante o exercício financeiro (até o mês de agosto) já haviam sido arrecadados R\$ 120 e a tendência era de que o comportamento do último quadrimestre seria o mesmo, então é possível calcular um “excesso de arrecadação” igual a R\$ 30.

Excesso de Arrecadação = (receita realizada – receita prevista) + tendência

Excesso de Arrecadação = (120 – 100) + 10 = 30

Portanto, se uma receita foi subestimada (intencionalmente ou não) no Projeto de LOA e se referida subestimativa só foi descoberta durante a execução da LOA, então dar-se-á, a essa diferença, o nome de “excesso de arrecadação”.

Com base nisso, pergunta-se: de quem é a competência para alterar, na Lei Orçamentária Anual, o valor das receitas que foram subestimadas?

Prof. Antonio d'Ávila Jr.
professordavila@hotmail.com

Como dito anteriormente, para alterar a Lei Orçamentária Anual que está em execução é preciso que seja apresentado ao Poder legislativo um Projeto de Lei de Créditos Adicionais.

De acordo com a Constituição da República, dado que os P.L.Créditos Adicionais tratam-se de “micro orçamentos”, então o único agente competente para propor referida alteração chama-se Chefe do Poder Executivo, uma vez que a “iniciativa” para a apresentação do Projeto da Lei Orçamentária Anual e dos projetos de lei que a alteram, os “créditos adicionais”, é uma exclusividade dele.

Das questões e dos gabaritos apresentados por Vossa Excelência

Relembrando, a primeira das questões trazia a seguinte afirmação:

“O Congresso Nacional está impedido de incluir na lei orçamentária anual receitas que o Poder Executivo tenha omitido no projeto de lei respectivo.”

A segunda questão afirmava que:

Prof. Antonio d’Ávila Jr.
professordavila@hotmail.com

"O Congresso Nacional pode incluir na Lei Orçamentária Anual receitas que o Poder Executivo tenha omitido no projeto de lei respectivo."

Dividindo cada uma das afirmações em suas partes principais, teríamos:

Questão 96 – ANTAQ	Questão 117 - ANCINE
O Congresso Nacional	O Congresso Nacional
está impedido	pode
de incluir	incluir
na Lei Orçamentária Anual	na Lei Orçamentária Anual
receitas	receitas
que o Poder Executivo	que o Poder Executivo
tenha omitido	tenha omitido
no projeto de lei respectivo.	no projeto de lei respectivo

Assim, com base no que foi amplamente evidenciado no presente texto e com base nas afirmações que foram efetuadas por Vossa Excelência, não é possível, em nenhum hipótese, concordar com os gabaritos publicados por Vossa Excelência, posto que completamente equivocados nos seus aspectos conceituais mais básicos.

O gabarito da "questão 96" foi considerado por Vossa Excelência como sendo "FALSO". Porém, o exame detalhado da afirmação nos permite concluir que a afirmação exarada

www.AFOeLRF.com.br
FALANDO SÉRIO COM O CESPE – 0003

por referido dispositivo é completamente “VERDADEIRO”, uma vez que não cabe ao Poder Legislativo alterar a LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL para nela incluir receitas que o Poder Executivo tenha omitido.

Veja que a questão utilizou a expressão “Lei Orçamentária Anual” e não “Projeto da Lei Orçamentária Anual”, o que, em relação ao assunto tratado pela questão, é causa para que o entendimento que se pode extrair da afirmação seja diametralmente oposto àquele manifestado por Vossa Excelência.

Para a situação em tela, seria necessário que a alteração fosse promovida por intermédio da apresentação de um Projeto de Lei de Crédito Adicional por parte de iniciativa, “exclusiva”, do Chefe do Poder Executivo.

No que se refere à “questão 117”, Vossa Excelência considerou que o gabarito seria “**VERDADEIRO**”. Porém, referida afirmação é completamente equivocada, uma vez que não cabe ao Poder Legislativo incluir na LEI ORÇAMENTÁRIA

Prof. Antonio d’Ávila Jr.
professordavila@hotmail.com

www.AFOeLRF.com.br
FALANDO SÉRIO COM O CESPE – 0003

ANUAL qualquer valor de receita que tenha sido omitido pelo Poder Executivo.

O remédio para tal vício, da mesma forma que o citado anteriormente, deve passar, necessariamente, pela apresentação, por parte do Poder Executivo, de um Projeto de Lei de Créditos Adicionais ao Congresso Nacional.

Caro CESPE, Vossa Excelência, em respeito às pessoas que investem tempo, recursos financeiros e suas emoções nos concursos públicos, tenha o favor de zelar pela clareza e pela retidão das questões que elabora.

Além do mais, Vossa Excelência tem a obrigação de, se for o caso, alterar o gabarito das questões que, sabidamente, apresentem entendimento completamente diverso daquele manifestado previamente em vossos gabaritos preliminares.

Respeitosamente,

Prof. Antônio d'Ávila Jr.
www.AFOeLRF.com.br
professordavila@hotmail.com

Prof. Antonio d'Ávila Jr.
professordavila@hotmail.com