



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Estudo Técnico
n.º 40/2015

**INTERFACES ENTRE SESSÕES LEGISLATIVAS
(ORDINÁRIAS E EXTRAORDINÁRIAS) E
PRAZOS DO CICLO ORÇAMENTÁRIO**

Graciano Rocha Mendes

**Coordenação de Legislação e
Normas Orçamentárias**

Dezembro de 2015

Endereço na Internet: <http://www.camara.gov.br>

e-mail: conof@camara.gov.br

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. O presente estudo, elaborado em atendimento à Solicitação de Trabalho nº 2490/2015, da Comissão Mista de Orçamento, examina as inter-relações entre o calendário estabelecido pela Constituição de 1988 (CF/88) para as leis de natureza orçamentária e os prazos definidos para as sessões legislativas do Congresso Nacional. Especificamente, é analisada a problemática da não observância das datas próprias do ciclo orçamentário, sobretudo em relação à Lei de Diretrizes Orçamentárias, e o quanto isso pode interferir na possibilidade de convocação de sessões extraordinárias do Congresso.
2. Nos termos do caput do art. 57 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), “*O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro*”.
3. As datas características da sessão legislativa ordinária, além de contarem com a redação incisiva da CF/88 e de outros normativos, quanto a seu início e seu fim, são interpretadas também pela doutrina como inflexíveis (ressalvado o caso de recaírem em sábados, domingos ou feriados, nos termos do § 1º do art. 57).
4. O intervalo entre duas sessões legislativas (23 de dezembro a 1º de fevereiro) é referido pela CF/88 como “recesso do Congresso Nacional” (v. art. 62, § 4º; art. 64, § 4º, entre outros). Por sua vez, a interrupção entre os dois períodos da mesma sessão legislativa (18 a 31 de julho) é reconhecida na doutrina e no senso comum como “recesso parlamentar”. Durante os recessos do Congresso Nacional, não há reuniões ordinárias das Casas.
5. O § 6º do art. 57 da CF/88 é o dispositivo que estabelece condições para convocação dos parlamentares em favor da realização de sessões legislativas extraordinárias durante o recesso, conforme as regras a seguir:
 - 5.1. convocação “automática” (não sujeita a aprovação posterior), por parte do Presidente do Senado Federal, nas seguintes hipóteses:
 - 5.1.1. decretação de estado de defesa ou de intervenção federal;
 - 5.1.2. pedido de autorização para a decretação de estado de sítio;
 - 5.1.3. para o compromisso e a posse do Presidente e do Vice-Presidente-Presidente da República;
 - 5.2. convocação sujeita a aprovação da maioria absoluta dos membros da Câmara e do Senado, na hipótese de urgência ou interesse público relevante:
 - 5.2.1. por iniciativa do Presidente da República;
 - 5.2.2. por ato conjunto expedido pelos Presidentes das Casas legislativas;
 - 5.2.3. a requerimento da maioria simples dos membros de cada uma das Casas.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

6. Nos termos dos §§ 7º e 8º do art. 57 da CF/88, a sessão legislativa extraordinária somente admite deliberação dos parlamentares sobre as matérias que motivaram a convocação e, excepcionalmente, sobre as medidas provisórias que estejam em vigor à época.
7. A CF/88, nos termos do § 9º do art. 165, reserva à lei complementar a fixação de prazos relativos ciclo orçamentário. Entretanto, antecipando a lacuna da não edição da referida lei, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias já estabeleceu datas provisórias de referência.
8. Em síntese, consoante aquele dispositivo, o PPA e a LOA devem ter os respectivos projetos apresentados ao Congresso pelo Presidente da República até 31 de agosto, os quais devem ser aprovados e devolvidos para sanção “até o encerramento da sessão legislativa” (22 de dezembro). O projeto de LDO deve ser apresentado pelo Executivo até 15 de abril, e devolvido para sanção “até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa” (17 de julho).
9. Além dessas datas previstas no ADCT para o ciclo orçamentário da União, o § 2º do art. 57 induz o Congresso Nacional a conferir especial celeridade à apreciação do PLDO, determinando que “a sessão legislativa não será interrompida”, em 17 de julho, sem a aprovação dessa matéria. O pressuposto desse calendário restritivo reside no papel de orientação que a LDO deve desempenhar em relação à elaboração da proposta orçamentária.
10. Não obstante os aludidos prazos de estatura constitucional, não é raro observar-se intempestividade do Congresso Nacional na aprovação das leis orçamentárias. Em relação à LDO, é relativamente comum que o Congresso Nacional não delibere o correspondente projeto até o início do “recesso parlamentar”. Nos últimos dez anos, houve atraso em quatro oportunidades.
11. Nessas ocasiões, ante a lacuna da CF/88 quanto ao tema, desenvolveu-se a seguinte praxe na esfera federal: o PLOA, apresentado em 31 de agosto, calca-se nas disposições do PLDO, então em apreciação no Congresso, como fundamento para metas fiscais implícitas, limites, condições, vedações, prioridades e orientações de gasto, entre outros aspectos.
12. Situação ainda não verificada, por outro lado, é a de a sessão legislativa encerrar-se, em dezembro, sem que o PLDO tenha sido apreciado pelo Congresso Nacional.
13. A relevância da LDO, justificando inclusive a suspensão do “recesso parlamentar” de julho na hipótese de sua não apreciação, invoca questionamentos sobre que procedimento adotar, no caso de perdurar a não aprovação do PLDO pelo Congresso ao final da sessão legislativa.
14. A adoção das disposições do PLDO como se já se tratasse de lei formal enfrentaria graves dificuldades, em razão do primado da legalidade estrita na Administração Pública (art. 37, caput, da CF/88). Assim, enquanto não concluída a sequência de aprovação, sanção, promulgação e publicação da LDO, não há que se falar em disposição cogente do projeto.
15. A extensão da sessão legislativa ordinária, em razão do atraso no trâmite do PLDO, além de não contar com interpretação legal ou doutrinária em seu favor, atuaria de forma oposta à celeridade cobrada pelo constituinte originário, atribuindo à mera continuidade dos trabalhos do Congresso uma “normalidade” que contrastaria com a urgência reclamada pela circunstância.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

16. A CF/88 deixa clara a diferença entre *interrupção* da sessão legislativa e *encerramento* da sessão legislativa: aquela pode ser afetada pela não apreciação do PLDO (§ 2º do art. 57); o último, porém, é representado na CF como uma data fixa, sem qualquer disposição que o flexibilize.
17. A lição da CF/88 é singela: não havendo questões urgentes e relevantes, sujeitas à apreciação do Congresso Nacional, a sessão legislativa ordinária se encerra, em 22 de dezembro. Por outro lado, na presença de demandas urgentes e relevantes, não se constata uma situação normal, “ordinária”. Assim, os legitimados podem expedir a convocação ao Congresso, aguardando o referendo da maioria absoluta dos parlamentares para dar início à sessão legislativa extraordinária.
18. A não aprovação do PLDO até o fim da sessão legislativa ordinária apresenta, em tese, os critérios de urgência e relevância que justificam uma rodada sobressalente de trabalhos legislativos. O rol de funções desempenhado pela LDO parece evidenciar os riscos de o exercício financeiro prosseguir sem essa baliza jurídica da atividade financeira estatal.
19. Uma vantagem da sessão legislativa extraordinária, para os fins aqui expostos, é o fato de ter sua pauta restrita à matéria que justificou a convocação. Nesses termos, sendo convocado extraordinariamente o Congresso para apreciar o PLDO pendente, os parlamentares poderiam debruçar-se sobre o projeto sem maiores distrações, ante a ausência de múltiplos eventos e matérias que concorrem por sua atenção na sessão legislativa ordinária.

Brasília, 8 de dezembro de 2015.

GRACIANO ROCHA MENDES

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

Sumário

I. INTRODUÇÃO	6
II. EXAME TÉCNICO	6
II.1. Sessões legislativas ordinárias, extraordinárias e recessos	6
II.2. Prazos concernentes às leis do ciclo orçamentário	8
II.3. Efeitos da inobservância aos prazos do ciclo orçamentário	9
II.4. Não aprovação do PLDO até o encerramento da sessão legislativa.....	11
II.4.1. Adoção integral das disposições do PLDO	12
II.4.2. Extensão da sessão legislativa	13
II.4.3. Não aprovação do PLDO e convocação extraordinária do Congresso	14
REFERÊNCIAS	16



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

I. INTRODUÇÃO

1. O presente estudo foi elaborado em atendimento à Solicitação de Trabalho nº 2490/2015, oriunda da Presidência da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.
2. Este trabalho tem por fim examinar as inter-relações entre o calendário estabelecido pela Constituição de 1988 para as leis de natureza orçamentária e os prazos definidos para as sessões legislativas do Congresso Nacional.
3. Especificamente, é analisada a problemática decorrente da não observância, na prática, das datas limítrofes próprias do ciclo orçamentário, sobretudo em relação à Lei de Diretrizes Orçamentárias, e o quanto isso pode interferir na possibilidade de convocação de sessões extraordinárias do Congresso.

II. EXAME TÉCNICO

II.1. Sessões legislativas ordinárias, extraordinárias e recessos

4. Nos termos do caput do art. 57 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), “*O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro*”. Esse conjunto de dois períodos é denominado “sessão legislativa ordinária”, durante o qual se realizam as reuniões do Congresso Nacional, de suas Casas e comissões. A CF/88 prevê ainda a realização de “sessões legislativas extraordinárias”, sujeitas a convocação específica, como será detalhado adiante.
5. Além das disposições constitucionais, os regimentos internos das Casas repercutem a coexistência entre sessões ordinárias e extraordinárias, como se depreende dos excertos a seguir:

[Regimento Interno do Senado Federal]

Art. 2º O Senado Federal reunir-se-á:

I - anualmente, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro, durante as sessões legislativas ordinárias, observado o disposto no art. 57 da Constituição;

II - quando convocado extraordinariamente o Congresso Nacional (Const., art. 57, §§ 6º a 8º).
[grifou-se]

[Regimento Interno da Câmara dos Deputados]

Art. 2º A Câmara dos Deputados reunir-se-á durante as sessões legislativas:

I - ordinárias, de 15 de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro; (Vide Emenda Constitucional nº 50, de 2006)



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

*II - **extraordinárias**, quando, com este caráter, for convocado o Congresso Nacional. [grifou-se – ressalte-se a alteração tácita das datas pela Emenda Constitucional nº 50/2006]*

6. Carvalho (2011) disserta sobre os critérios para o funcionamento ordinário das Casas legislativas, a saber (1) o “sistema da permanência” e (2) o “sistema das sessões”. Pontua que, naquele primeiro, a Casa legislativa conserva-se reunida pelo tempo que lhe aprouver; isso, por um lado, ampliaria a importância do Legislativo sobre a vida do país, mas, por outro, tenderia à perpetuidade das reuniões (compreendidos, nesse aspecto, os inconvenientes relativos a desgaste e desinteresse dos parlamentares ante a continuidade indefinida dos trabalhos).

7. Já o “sistema das sessões” pode assumir duas conformações. Primeiramente, pode ser emoldurado mediante decisões oriundas do Executivo (característica das monarquias, principalmente), que estabeleceriam, externamente, o período de reuniões parlamentares, relegando o Parlamento a um plano inferior. Outra vertente desse sistema reflete a fixação de parâmetros de seu funcionamento em âmbito constitucional (caso da maioria dos países ocidentais, inclusive do Brasil), o que realçaria a independência do Legislativo frente ao Executivo e traria consigo a vantagem de “contornar a fadiga dos parlamentares”.

8. As datas características da sessão legislativa ordinária, além de contarem com a redação incisiva da CF/88 e de outros normativos, quanto a início e fim, também são interpretadas pela doutrina como inflexíveis (ressalvado o caso de recaírem em sábados, domingos ou feriados, nos termos do § 1º do art. 57).

9. Por exemplo, Silva (2014) assevera que, durante o recesso, “o Congresso não funciona, salvo se for convocada sessão legislativa extraordinária”; em raciocínio semelhante, Bulos (2011) aduz que a sessão legislativa ordinária “é o período anual em que o Congresso Nacional se reúne, em Brasília, para o desempenho de tarefas legislativas. Vai de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro, sendo esta a data de seu encerramento” (grifou-se).

10. O intervalo entre duas sessões legislativas (23 de dezembro a 1º de fevereiro) é referido pela CF/88 como “recesso do Congresso Nacional” (v. art. 62, § 4º; art. 64, § 4º, entre outros). Por sua vez, a interrupção entre os dois períodos da mesma sessão legislativa (18 a 31 de julho) é reconhecida na doutrina e no senso comum, informalmente, como “recesso parlamentar”. Destaque-se que a CF/88 não atribui a esse interregno a mesma denominação daquele primeiro.

11. Durante o recesso do Congresso Nacional, não há reuniões das Casas. Apenas algumas competências pontuais são desempenhadas por uma “Comissão representativa do Congresso Nacional”, eleita na última sessão ordinária do segundo período, com atribuições definidas no regimento comum (art. 58, § 4º).

12. José Afonso da Silva (2014) explana sobre a origem histórica e a importância dessa cessação dos trabalhos legislativos:

Os espaços que vão de 23 de dezembro a 1º de fevereiro (...) e de 18 a 31 de julho constituem o recesso parlamentar. Chama-se recesso porque, na origem dos parlamentos, os parlamentares se afastavam das reuniões, durante certo tempo, para retornar a seus distritos ou



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

circunscrições eleitorais, a fim de confirmar seu mandato. Os objetivos hoje são diversos, mas o afastamento para lugar remoto (um dos significados da palavra recesso) – bases eleitorais – continua a ser uma necessidade parlamentar.

13. De outra banda, o § 6º do art. 57 da CF/88 é o dispositivo que estabelece condições para convocação dos parlamentares em favor da realização de sessões legislativas extraordinárias – trabalhos legislativos durante os recessos do Congresso Nacional –, conforme as regras a seguir:

13.1. convocação “automática” (não sujeita a aprovação posterior), por parte do Presidente do Senado Federal, nas seguintes hipóteses:

13.1.1. decretação de estado de defesa ou de intervenção federal;

13.1.2. pedido de autorização para a decretação de estado de sítio;

13.1.3. para o compromisso e a posse do Presidente e do Vice-Presidente-Presidente da República;

13.2. convocação sujeita a aprovação da maioria absoluta dos membros da Câmara e do Senado, na hipótese de urgência ou interesse público relevante:

13.2.1. por iniciativa do Presidente da República;

13.2.2. por ato conjunto expedido pelos Presidentes das Casas legislativas;

13.2.3. a requerimento da maioria simples dos membros de cada uma das Casas.

14. Nos termos dos §§ 7º e 8º do art. 57 da CF/88, a sessão legislativa extraordinária somente admite deliberação dos parlamentares sobre as matérias que motivaram a convocação e, excepcionalmente, sobre as medidas provisórias que estejam em vigor à época. Adicionalmente, desde a Emenda Constitucional nº 50/2006, é vedado o pagamento de parcela indenizatória aos congressistas, em razão da convocação.

II.2. Prazos concernentes às leis do ciclo orçamentário

15. A CF/88, nos termos do § 9º do art. 165, reserva à lei complementar a fixação de prazos relativos ao plano plurianual (PPA), à lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e à lei orçamentária anual (LOA). Entretanto, antecipando a lacuna da não edição da referida lei, o § 2º do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) já estabeleceu datas provisórias de referência para o ciclo orçamentário.

16. Em síntese, consoante aquele dispositivo, o PPA e a LOA devem ter os respectivos projetos apresentados ao Congresso pelo Presidente da República até 31 de agosto, os quais devem ser aprovados e devolvidos para sanção “até o encerramento da sessão legislativa” (22 de dezembro). O projeto de LDO deve ser apresentado pelo Executivo até 15 de abril, e devolvido para sanção “até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa” (17 de julho).



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

17. Além dessas datas previstas no ADCT para o ciclo orçamentário da União, o § 2º do art. 57 induz o Congresso Nacional a conferir especial celeridade à apreciação do PLDO, determinando que “a sessão legislativa não será interrompida”, em 17 de julho, sem a aprovação dessa matéria.

18. O pressuposto desse calendário restritivo reside no papel de orientação que a LDO deve desempenhar em relação à elaboração da proposta orçamentária. Comentando essa relação LDO-LOA, Oliveira (2013) asseve que “No momento de discussão da LDO, o Congresso discutiria primeiramente o sentido global, os grandes números e as grandes prioridades do Orçamento, no primeiro semestre, para, no segundo, discutir o detalhamento das alocações”.

19. Em acréscimo, Serra (1989) advoga que a LDO permitiria um “debate mais detido sobre as prioridades orçamentárias e os financiamentos concedidos por agências públicas”, além de provocar “maior conexão (...) entre receitas e despesas, ao dispor sobre alterações na legislação tributária simultaneamente à fixação de parâmetros e prioridades do gasto público do ano subsequente”.

20. Pode-se inferir que um objetivo das datas listadas no ADCT, bem como daquelas que vierem na trilha da futura lei complementar de finanças públicas, é de assegurar a aprovação das leis do ciclo orçamentário tanto numa sequência lógica-funcional quanto em prazo hábil para execução do programa de trabalho do governo, consoante os princípios orçamentários da programação, da anualidade e da anterioridade.

II.3. Efeitos da inobservância aos prazos do ciclo orçamentário

21. Não obstante os aludidos prazos de estatura constitucional, não é raro observar-se intempestividade do Congresso Nacional na aprovação das leis orçamentárias (vale advertir que, ao contrário, não há registro de demora do Poder Executivo no tocante à apresentação dos projetos).

22. Como exemplo dessa prática, nos últimos dez anos o PLOA foi aprovado com atraso pelo Congresso em seis oportunidades (exercícios de 2015, 2013, 2011, 2008, 2007 e 2006). Realizando levantamento mais minucioso, Silva (2013) assim consigna:

O orçamento aprovado e em vigor no primeiro dia do exercício é praticamente uma exceção. Das vinte e quatro leis orçamentárias publicadas desde a promulgação da CF/88, incluindo a de 2013, ainda não aprovada, são vinte e cinco LOAs, apenas duas (exercícios de 1998 e 2009) estavam em vigor no primeiro dia dos exercícios financeiros, aos quais elas se referiam.

23. Essa reincidência, que poderia aparentar disfunção grave, encontra-se atualmente relativizada, já que as dificuldades resultantes da mora na aprovação do PLOA (“anomalia orçamentária”) já têm resolução suficientemente pacificada. O principal problema, que seria a impossibilidade de realizar quaisquer gastos (a teor do art. 167, I, da CF/88), é contornado por dispositivos da LDO que autorizam a “execução provisória” de parcela das despesas mais urgentes, com base nas programações constantes do PLOA, na hipótese de o exercício financeiro iniciar-se sem a promulgação da lei orçamentária respectiva.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

24. No caso do PPA, o atraso na aprovação do projeto traz como inconveniente a execução de despesas sem um marco estratégico formalizado. Não obstante, essa inconsistência é arrefecida devido ao fato de a LOA ser organizada com base nos programas constantes do PLPPA. Assim, a concretização do planejamento público de médio prazo é, em boa parte, garantida com a execução orçamentária que se tenha antecipado ao plano.
25. Esse impacto de menor monta quanto ao atraso da apreciação do PLPPA reflete-se na constatação de que quatro, dos seis planos editados até hoje, foram aprovados a destempo (2008-2011, 2004-2007, 2000-2003 e 1996-1999), com destaque para o PPA 2004-2007, promulgado oito meses após o prazo regular.
26. Importa considerar, todavia, disposição constante da Resolução nº 1/2006 do Congresso Nacional (art. 76), segundo a qual a apreciação do Relatório Geral do PLOA só pode ocorrer após a aprovação do PLPPA. Trata-se de uma tentativa, em âmbito congressional, de encadear a apreciação das leis do ciclo orçamentário na já aludida sequência hierárquica e funcionalmente lógica (sem olvidar que, curiosamente, não se exige a aprovação do PLDO antes do PLOA).
27. Em relação à LDO, apesar da determinação constitucional em favor de sua aprovação até 17 de julho, é relativamente comum que o Congresso Nacional não delibere o correspondente projeto até o início do “recesso parlamentar”. Nos últimos dez anos, houve atraso em quatro oportunidades (2014, 2013 e 2006, com término da apreciação em dezembro; e 2005, em setembro).
28. Nessas ocasiões, ante a lacuna da CF/88 quanto ao tema, desenvolveu-se a seguinte praxe na esfera federal: o PLOA, apresentado em 31 de agosto, calca-se nas disposições do PLDO, então em apreciação no Congresso, como fundamento para metas fiscais implícitas, limites, condições, vedações, prioridades e orientações de gasto, entre outros aspectos. Além disso, durante o trâmite de ambos os projetos, eventuais ajustes são implementados, a fim de que a LDO e a LOA sejam promulgadas mantendo a compatibilidade exigida entre os instrumentos.
29. Situação ainda não verificada, por outro lado, é a de a sessão legislativa encerrar-se, em dezembro, sem que o PLDO tenha sido apreciado pelo Congresso Nacional.
30. Em harmonia com a relevância dessa lei para o ciclo orçamentário, soa óbvio que sua apreciação, verificado o atraso, deveria dar-se o quanto antes, a fim de promover a segurança jurídica da execução orçamentária e financeira. A anomia orçamentária, como visto, é contornada por remédios já pacificados; na ausência de PPA, as finanças públicas cotidianas conseguem empreender sua marcha, embora sem referência estratégica formal. Porém, o início do exercício financeiro sem LDO aprovada (ou pior, um período alongado dessa ausência) redundaria em alguns dilemas graves, dos quais podem-se pinçar os seguintes:
- 30.1. no prazo em que a LDO não estivesse vigente, seria exigida dos responsáveis a adoção de medidas para assegurar o alcance da meta fiscal, conforme disciplina do projeto?



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

- 30.2. não havendo, cumulativamente, a publicação da LOA, e tendo em vista que a permissão para execução provisória das programações do PLOA é dada pela LDO, seria possível executar alguma despesa?
- 30.3. qual seria o índice de preços aplicado à atualização monetária da dívida mobiliária federal durante o período?
- 30.4. seriam utilizados os critérios do PLDO para concessão ou ampliação de incentivos e benefícios tributários de que decorresse renúncia de receita?
- 30.5. os Poderes, o Ministério Público da União (MPU) e a Defensoria Pública da União (DPU) deveriam necessariamente se restringir aos limites e condições do PLDO, sobre, por exemplo, despesas com pessoal, benefícios, transferências aos setores público e privado, etc.?
- 30.6. despesas vedadas exclusivamente no PLDO poderiam ser executadas, sem reprimenda posterior?
- 30.7. poderiam ser submetidas a contingenciamento despesas listadas no projeto como ressalvadas desse expediente?

31. Isso posto, a relevância atribuída pelo arcabouço jurídico à LDO (ilustrada parcialmente pelas questões acima), justificando inclusive a suspensão do “recesso parlamentar” de julho na hipótese de sua não apreciação, invoca questionamentos sobre que procedimento adotar, no caso de perdurar a não aprovação do PLDO pelo Congresso ao final da sessão legislativa.

II.4. Não aprovação do PLDO até o encerramento da sessão legislativa

32. Do exame da matéria até aqui exposta, listam-se as seguintes questões para exercitar a análise, partindo da hipótese de não aprovação do PLDO pelo Congresso Nacional até 22 de dezembro:

- 32.1. no exercício financeiro subsequente, as disposições do PLDO poderiam ser plenamente adotadas para fins de execução orçamentária e financeira (assim como se convencionou quando da elaboração e discussão do PLOA da União)?
- 32.2. a sessão legislativa se estenderia automaticamente para além de 22 de dezembro, até a apreciação final da matéria, numa interpretação amplificada da previsão constitucional de não interrupção da sessão?
- 32.3. estaria configurada a situação de “urgência ou interesse público relevante”, para fins de convocação extraordinária do Congresso, nos termos do § 6º do art. 57 da CF/88?



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

II.4.1. Adoção integral das disposições do PLDO

33. No tocante ao subitem 32.1 supra, verifica-se grave dificuldade quanto à adoção das disposições do PLDO como se já se tratasse de lei formal, em razão da preponderância do princípio da legalidade na Administração Pública (art. 37, caput, da CF/88).

34. Vale lembrar que, no âmbito do setor público, predomina a exigibilidade da chamada “legalidade estrita”, que, no magistério clássico de Hely Lopes Meirelles, significa que “*a legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso*”.

35. Nesses termos, a Administração só pode atuar nos limites conferidos pela legislação, diferentemente dos particulares, para quem o princípio da “legalidade ampla” representa a possibilidade de fazer tudo aquilo que a lei não proíbe.

36. Assim, enquanto não concluída a sequência de aprovação, sanção, promulgação e publicação da LDO, não há que se falar em disposição cogente do projeto. Guardadas as diferenças, vale destacar decisão do Supremo Tribunal Federal, conduzida pelo Ministro-Relator Celso de Mello (ADI 612/RJ), a respeito de dispositivo de lei estadual que autorizava a execução orçamentária do PLOA em caso de não apreciação pela Assembleia no prazo:

Essa subversão do processo de formação da lei orçamentária resultaria caracterizada pela circunstância de o preceito legal impugnado conferir a mero projeto - mesmo que apenas temporariamente - eficácia própria de ato legislativo perfeito e acabado. A antecipação das virtualidades jurídicas inerentes à lei, pela outorga de igual eficácia a mera proposição legislativa, parece traduzir, assim, uma inaceitável inversão das fórmulas constitucionais do processo de elaboração dos atos legislativos. [grifou-se]

37. Por outro lado, na ausência de diploma legal de teor assemelhado, as orientações, condições e limites constantes do PLDO estariam impossibilitados de dirigir-se à execução orçamentária, de modo que os gestores públicos se encontrariam, em boa medida, manietados quanto ao exercício da atividade financeira.

38. Como já mencionado, existe praxe estabelecida na esfera federal de adotar-se o PLDO “atrasado”, pendente de apreciação, para orientar a elaboração e a apreciação legislativa do PLOA. Embora questionável frente ao princípio da legalidade estrita, essa prática pode desfrutar de certa parcimônia, pelo fato de a compatibilização dos projetos permanecer a cargo do Congresso, responsável último pelas autorizações específicas de cada diploma.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

II.4.2. Extensão da sessão legislativa

39. O fundamento para essa hipótese parte do seguinte raciocínio: como a CF/88 autoriza a não interrupção da sessão legislativa em julho, ante a omissão parlamentar quanto à aprovação do PLDO, ainda mais justificado seria dar continuidade à sessão, adentrando o período de recesso do Congresso Nacional, em se verificando a permanência do impasse.

40. Entretanto, de posse das manifestações colhidas da doutrina, já referidas preteritamente, e considerando o teor taxativo das normas constitucionais e regimentais, não se verifica possível interpretação nesse sentido.

41. A CF/88 demarca bem a diferença entre interrupção da sessão legislativa e encerramento da sessão legislativa. Aquela pode ser afetada pela não apreciação do PLDO, à luz do disposto no § 2º do art. 57; o último, porém, é representado na Carta Magna como uma data fixa, sem qualquer disposição que o flexibilize.

42. Dessa forma, no interregno de 18 a 31 de julho, pode haver tanto os trabalhos da sessão legislativa ordinária (não interrompida) quanto os da sessão legislativa extraordinária (convocada); porém, no recesso de 23 de dezembro a 1º de fevereiro, somente pode ocorrer sessão legislativa extraordinária.

43. A lição da CF/88 é singela: não havendo questões urgentes e de interesse público relevante, sujeitas à apreciação do Congresso Nacional, a sessão legislativa ordinária se encerra, em 22 de dezembro. Por outro lado, na presença de demandas entendidas como urgentes e relevantes, não se está numa situação normal, “ordinária”. Vislumbrando a premência, os legitimados podem expedir a convocação ao Congresso, aguardando o referendo da maioria absoluta dos parlamentares para dar início à sessão legislativa extraordinária.

44. A submissão das convocações extraordinárias ao voto da maioria absoluta explicita dois pontos de interesse: valoriza a análise sobre as grandes questões de fato, que tenham o condão de mobilizar parlamentares afastados da Capital Federal; e reconhece a importância do recesso para o mandato. Como aponta Nonô (2012):

No Brasil, apesar das muitas críticas, temos um dos menores recessos parlamentares do mundo democrático (55 dias). (...)

Uma vez que o Parlamentar não é funcionário público nem trabalhador, mas um mandatário, com atividades que obedecem às relações representantes-representados, o propósito do recesso não é o descanso, mas o retorno à base eleitoral, para melhor conhecimento dos problemas da unidade federada, prestação de contas do mandato, recebimento e análise de informações e opiniões sobre seu trabalho, além da articulação partidária em nível regional e local. Tal atividade não pode ser exercida tão-somente nos fins de semana, sobretudo em Estados que exigem centenas de quilômetros a cada deslocamento. [grifou-se]



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

45. Ademais, como visto, as relevantes funções que a LDO desempenha no ciclo orçamentário justificam a celeridade sugerida pelo constituinte originário para o trâmite do projeto.

46. Uma dessas funções é “orientar a elaboração da LOA”, que deve ter seu projeto apresentado aos parlamentares até 31 de agosto. Passado esse marco temporal, o PLOA passa a integrar o processo legislativo, significando que parte da competência constitucional da LDO já se encontra prejudicada. Assim, o passar dos meses em direção ao fim do exercício deve pressionar ainda mais o Congresso, no intuito de evitar outras incompatibilidades entre a lei orçamentária e a correspondente fundamentação jurídica imaginada pela Constituição.

47. A extensão da sessão legislativa em razão do atraso no trâmite do PLDO, além de não contar com interpretação legal ou doutrinária em seu favor, atuaria de forma oposta à celeridade cobrada pelo constituinte originário, atribuindo à mera continuidade dos trabalhos do Congresso uma “normalidade” contrastante com a urgência reclamada pela circunstância.

II.4.3. Não aprovação do PLDO e convocação extraordinária do Congresso

48. A questão a se examinar, nesse ponto, diz respeito à possibilidade de o atraso persistente da aprovação do PLDO, ultrapassando 22 de dezembro, caracterizar-se como motivo bastante para uma convocação extraordinária do Congresso Nacional.

49. De início, fácil ver que a CF/88 reservou à apreciação discricionária da maioria absoluta dos congressistas, em resposta a uma convocação, a decisão sobre quais fatos seriam urgentes e relevantes para o interesse público, a ponto de se criar uma rodada extraordinária de trabalhos legislativos.

50. O rol de funções desempenhado pela LDO, já estampado em outras passagens deste texto, parece evidenciar que o risco de o exercício financeiro prosseguir sem essa importante baliza jurídica satisfaz facilmente os critérios de urgência e relevância do interesse público.

51. Mais uma vez afastando as diferenças para exercício de comparação, solução curiosa foi adotada pelos Deputados estaduais do Rio de Janeiro para o caso de o PLOA não ser aprovado até o fim da sessão legislativa ordinária. A LDO do RJ para o exercício de 2016 deixou a questão já pacificada, ao abrigar o seguinte dispositivo:

Art. 48 - O Projeto de Lei do Orçamento Anual será encaminhado pela Assembleia Legislativa ao Poder Executivo, para sanção, até 31 de dezembro de 2015.

§ 1º - Se o Projeto de Lei do Orçamento Anual não for aprovado até o término da Sessão Legislativa, a Assembleia Legislativa será de imediato convocada, extraordinariamente, na forma do art. 107, § 4º, inciso III, da Constituição Estadual, até que o Projeto de Lei seja encaminhado à sanção, sobrestadas as demais proposições até sua votação final. [grifou-se]



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

52. Uma vantagem da sessão legislativa extraordinária, para os fins aqui expostos, é o fato de ter sua pauta restrita à matéria que justificou a convocação. Nesses termos, sendo convocado extraordinariamente o Congresso para apreciar o PLDO pendente, os parlamentares poderiam debruçar-se sobre o projeto sem maiores distrações, ante a ausência de múltiplos eventos e matérias que concorrem por sua atenção na sessão ordinária.

Brasília, 8 de dezembro de 2015.

GRACIANO ROCHA MENDES

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

REFERÊNCIAS

- BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 6 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 1063-1064.
- CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. 17. ed., rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2011, p. 973-975.
- NONÔ, Manuela da Silva. **Recesso parlamentar**. Brasília: Câmara dos Deputados, março 2012, p. 4-5 (Nota Técnica – Consultoria Legislativa). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema6/2012_2117.pdf> (acesso em 8/12/2015).
- OLIVEIRA, Weder de. **Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 340.
- SERRA, José. **A crise fiscal e as diretrizes orçamentárias**. São Paulo: Revista de Economia Política, vol. 9, nº 4, outubro/dezembro 1989, p. 140.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 521-522.
- SILVA, Ronaldo Quintanilha da. **Não aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA): análise das alternativas, tratamento pelas LDOs e proposta de solução**. Teresina: Jus Navigandi, 2013. Disponível em <<http://jus.com.br/artigos/24747/nao-aprovacao-da-lei-orcamentaria-anual-loa/1>> (acesso em 7/12/2015).