5 ELABORAÇÃO DO PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

(Minuta para MTO 2021, em construção)

Este capítulo serve como instrumento de apoio ao processo de elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO). Foi criado no MTO 2019 e será editado anualmente, tendo como finalidade esclarecer as etapas do processo e conferir maior transparência à gestão orçamentária.

O capítulo está estruturado de modo a atender aos seguintes objetivos específicos:

- Esclarecer as funções da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
- Apresentar um breve histórico do processo de elaboração do PLDO;
- Descrever as etapas do processo;
- Estabelecer diretrizes gerais para a realização das tarefas;
- Identificar os atores envolvidos e a matriz de responsabilidades;
- Apresentar o cronograma de atividades do processo;
- Dar instruções sobre os perfis e os papeis do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP); e
- Informar sobre os canais de apoio.

As instruções contidas nesse manual não pretendem ser exaustivas, de modo que eventuais dúvidas podem ser solucionadas por meio dos canais de apoio, informados ao final do presente capítulo.

Complementa este manual a nova página de referência para o ciclo de vida da LDO, que também pode ser acessada via SIOP, área de *Manuais ⇒ Módulos do SIOP-Operacional ⇒ PLDO*. Nela, os participantes encontrarão ofícios, apresentações, instruções sobre as funcionalidades do módulo de LDO do SIOP, roteiros operacionais, relatório de avaliação, diversas versões do texto e dos anexos do PLDO e da LDO, enfim, todo o material de apoio à execução das diversas etapas do processo.

5.1 CONTEXTO

5.1.1 UM POUCO DA HISTÓRIA DA LDO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – foi instituída pela Constituição Federal de 1988, com faculdades que vão além da orientação para elaboração da lei orçamentária anual, quais sejam: expressar metas e prioridades da administração pública federal, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

O quadro abaixo apresenta um panorama das 31 edições, desde a primeira Lei nº 7.800, de 10 de julho de 1989.

Ano	**Lei nº**	**Data**	**Dias até 31/ago (PLOA)**	**Qde. artigos**	**Fatos relevantes**
1990	7.800	10.07.1989	52	59	Estruturação da lei orçamentária por grupos de natureza de despesa.
1991	8.074	31.07.1990	31	62	
1992	8.211	22.07.1991	40	56	
1993	8.447	21.07.1992	41	61	

Ano	Lei nº	Data	Dias até 31/ago (PLOA)	Qde. artigos	Fatos relevantes
1994	8.694	12.08.1993	19	71	Inclusão da modalidade de aplicação na lei orçamentária.
1995	8.931	22.09.1994	-22	71	Primeira LDO sancionada após o encaminhamento do projeto de lei orçamentária ao Congresso Nacional.
1996	9.082	25.07.1995	37	55	
1997	9.293	15.07.1996	47	59	Inclusão da fonte de recursos na lei orçamentária; separação do refinanciamento da dívida em Unidade Orçamentária – UO específica.
1998	9.473	22.07.1997	40	71	Inclusão do identificador de uso na lei orçamentária e fim do Quadro de Detalhamento da Despesa – QDD.
1999	9.692	27.07.1998	35	84	Início da abertura automática dos créditos adicionais decorrentes de Projetos de Lei; determinação para que a alocação dos créditos orçamentários fosse feita diretamente às unidades orçamentárias responsáveis pela execução das correspondentes ações, o que impediu a orçamentação do FISTEL no exercício de 1999; inclusão do termo "execução" na especificação dos capítulos (art. 1º), embora só passasse a constar no nome do capítulo, como agregador de dispositivos, a partir da LDO-2003.
2000	9.811	28.07.1999	34	98	Fim da classificação funcional-programática e do subprojeto/subatividade, criação da subfunção, da operação especial e do subtítulo e instituição do programa como instrumento de ligação entre o plano plurianual (PPA) e o orçamento; inclusão da meta de superávit primário na LDO.
2001	9.995	25.07.2000	37	93	Inclusão do Anexo de Metas Fiscais na LDO; identificação se a despesa é financeira (F) ou não-financeira (P).
2002	10.266	24.07.2001	38	89	Inclusão do identificador de resultado primário na lei orçamentária (P) ou (F), apesar de ter constado da LOA-2001 sem determinação da LDO daquele exercício.
2003	10.524	25.07.2002	37	102	Reestruturação do texto da LDO com a inclusão de mais capítulos, seções e subseções (subseção Das Disposições sobre Precatórios; subseção Das Vedações; subseção Das Transferências Voluntárias; subseção Dos Empréstimos, Financiamentos e Refinanciamentos; seção Das Alterações da Lei Orçamentária; subseção Dos Créditos Adicionais; seção Das Disposições sobre a Limitação Orçamentária e Financeira; capítulo Da Fiscalização e das Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves); identificação se a despesa é financeira (0), primária obrigatória (1) ou primária discricionária (2); estabeleceu a obrigatoriedade de descentralização das dotações de precatórios das autarquias e das fundações para os Tribunais, no prazo de 15 dias contados da publicação da lei orçamentária e dos créditos adicionais; passou a considerar a criação de grupo de natureza de despesa em subtítulo existente como crédito suplementar.
2004	10.707	30.07.2003	32	113	Determinou a descentralização automática das dotações de precatórios das autarquias e fundações aos Tribunais pelo órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal imediatamente após a publicação da lei orçamentária e dos créditos adicionais; início da abertura dos créditos suplementares autorizados na lei orçamentária, no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União, por meio de atos próprios, observadas as condições estabelecidas.
2005	10.934	11.08.2004	20	122	Inclusão de dispositivo, por intermédio da Lei nº 11.086, de 31.12.2004, definindo como excesso de arrecadação, para fins do art. 43, § 3º, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, os recursos disponibilizados em razão de modificações de fontes de recursos.
2006	11.178	20.09.2005	-20	127	Segunda LDO sancionada após o encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária ao Congresso Nacional; inclusão de limites para receita administrada pela Secretaria da Receita Federal (16%) e para despesas correntes primárias (17%); inclusão de dispositivo que autoriza a transposição, transferência ou remanejamento de dotações em decorrência de fusão, desmembramento, criação de órgãos e entidades ou de alteração de competências ou atribuições (DE/PARA).
2007	11.439	29.12.2006	-120	132	Terceira LDO sancionada após o encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária ao Congresso Nacional. Na verdade, foi sancionada após a aprovação do referido Projeto de Lei.
2008	11.514	13.08.2007	18	133	Primeira LDO a incluir o Anexo de Metas e Prioridades sem a existência do PPA.
2009	11.768	14.08.2008	17	127	
2010	12.017	12.08.2009	19	130	
2011	12.309	09.08.2010	22	131	PL encaminhado sem o Anexo de Prioridades e Metas, mas o Congresso Nacional o incluiu durante sua tramitação naquela Casa Legislativa; inclusão de autorização para abertura de créditos especiais ao Orçamento de Investimento até o limite do saldo das dotações apurado no exercício anterior para aplicação na mesma programação.
2012	12.465	12.08.2011	19	132	
2013	12.708	17.08.2012	14	132	
2014	12.919	24.12.2013	-115	131	
2015	13.080	02.01.2015	-124	146	LDO cuja sanção foi a mais demorada da história, e a única ocorrida no primeiro dia útil do exercício de vigência da LOA para cuja elaboração estabelece as diretrizes.
2016	13.242	30.12.2015	-121	152	

Ano	Lei nº	Data	Dias até 31/ago (PLOA)	Qde. artigos	Fatos relevantes
2017	13.408	26.12.2016	-117	156	LDO sancionada logo após a promulgação da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal.
2018	13.473	08.08.2017	23	157	
2019	13.707	14.08.2018	17	155	Estabelecimento de regra específica autorizando a realização de operações de crédito e programações de despesas primárias no PLOA, condicionadas à aprovação de projeto de lei de créditos suplementares ou especiais por maioria absoluta do Congresso Nacional, conforme estabelece o inciso III do artigo 167 da CF/88.
2020	13.898	11.11.2019	-72	155	Permissão para que a LOA contenha previsão plurianual de despesas; inclusão de algumas despesas primárias discricionárias na Seção I de despesas obrigatórias do Anexo III; inclusão da relação dos bens imóveis de propriedade do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra disponíveis para alienação (Anexo VII).

Os documentos que compõem os Projetos de Lei e as Lei de Diretrizes Orçamentárias podem ser encontrados no sítio eletrônico do Ministério da Economia, a partir das seguintes páginas:

Orçamento Público - página nova: exercício de 2020 e *links* para exercícios de 2019 a 2013 e anteriores.

- Os *links* para os exercícios de **2019** a **2015** remetem ao *site* do extinto Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
- Os *links* para os exercícios de **2014**, **2013** e **anteriores** remetem ao extinto Portal do Orçamento Federal.

Orçamentos Anuais - página do extinto Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: exercícios de 2020 a 1990

- O *link* para o exercício de **2020** remete à página nova do *site* do Ministério da Economia.
- Os *links* para os exercícios de **2019** a **2015** remetem ao próprio *site* do extinto MP.
- Os *links* para os exercícios de **2014** a **1990** remetem ao extinto Portal do Orçamento Federal.

Orçamentos Anuais - página do extinto Portal do Orçamento Federal: exercícios de 2015 a 1990

- Os *links* para os exercícios de **2015** a **1990** remetem às páginas do próprio Portal.
- Documentos das **LDOs** disponíveis apenas **a partir de 2005**, e dos PLDOs, a partir de 2006.

Outras páginas eletrônicas que podem ser utilizadas para consultas sobre o Orçamento Federal:

- Leis Orçamentárias (Câmara dos Deputados): contém informações sobre LDO, LOA, Créditos Adicionais, PPA etc.
- Orçamento Federal (Senado Federal): composta de quatro blocos: Legislação Orçamentária, SIGA Brasil, Estudos Orçamentários e Orçamento Fácil. **Observação**: quando se seleciona Legislação Orçamentária e, em seguida, LDO, LOA, PPA ou Créditos, o *link* remete ao sítio da Câmara dos Deputados.
- Matérias Orçamentárias (Congresso Nacional): apresenta uma “linha do tempo” com documentos sobre LOA, LDO e PPA, de 1989 a 2020.

5.1.2 HISTÓRIA RECENTE DA ELABORAÇÃO DO PLDO

No processo de elaboração do PLDO, a SOF sempre procurou solicitar e receber sugestões de Órgãos Setoriais, Unidades Orçamentárias e Agentes Técnicos – unidades do Ministério da área Economia, da

Controladoria-Geral da União e da Presidência da República que possuem atribuições finalísticas e expertise em temas específicos tratados na LDO. Até 2010, a captação de propostas de modificação no texto e em alguns anexos do PLDO era feita em formulário desenvolvido e aplicado pela SOF. Em 2011 (visando o PLDO 2012), a SOF implantou um módulo de captação de propostas no SIOP, que vem sendo aprimorado ano após ano. Por meio dele, foi cadastrado e analisado o seguinte volume de propostas:

PLDO	**Propostas recebidas de**		**Total**
	UOs	**OSs ou ATs**	
2012	Sistema indisponível	167	167
2013	37	133	170
2014	72	149	221
2015	28	65	93
2016	48	88	136
2017	40	84	124
2018	43	70	113
2019	21	74	95
2020	41	124	165
Total	**330**	**954**	**1.284**

Fonte: Banco de dados do SIOP (2012, 2013: módulo SEAN/SPLDO ; 2014 em diante: módulo LDO/PROJETOLEI)

Nos números acima não estão contabilizadas as propostas incluídas pelo próprio corpo técnico da SOF, que passam pelo mesmo processo de análise.

5.2 BASE LEGAL

5.2.1 CONSTITUIÇÃO FEDERAL (CF)

A Constituição instituiu a Lei de Diretrizes Orçamentárias com o objetivo de criar um elo entre o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Suas atribuições, que estão estabelecidas no art. 165 da CF, envolvem a definição de metas e prioridades da administração pública federal a orientação do processo de elaboração da LOA, entre outros aspectos. Observe-se:

<font 12px/inherit;;mediumblue;;inherit>*Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:*
I - o plano plurianual;
II - as diretrizes orçamentárias;
III - os orçamentos anuais.
(...)
§ 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.
(...)
§ 9º Cabe à lei complementar:

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;*
II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.
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. ***(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)***
§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. ***(Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)***
§ 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias*:* ***(Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019)***
I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;
II - não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados;
III - aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias.
§ 12. Integrará a lei de diretrizes orçamentárias*, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os 2 (dois) exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento.* ***(Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019)***
§ 13. O disposto no inciso III do § 9º e nos §§ 10, 11 e 12 deste artigo aplica-se exclusivamente aos orçamentos fiscal e da seguridade social da União. ***(Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019)***
§ 14. A lei orçamentária anual poderá conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento. ***(Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019)***
§ 15. A União organizará e manterá registro centralizado de projetos de investimento contendo, por Estado ou Distrito Federal, pelo menos, análises de viabilidade, estimativas de custos e informações sobre a execução física e financeira. ***(Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019)***

No tocante à função de orientar a elaboração da LOA, a Constituição também prevê que a LDO deve dispor sobre os prazos e os limites das propostas orçamentárias dos três poderes (art. 99, §§1º e 3º), do Ministério Público (art. 127. §§3º e 4º) e da Defensoria Pública da União (art. 134, §2º).

O prazo para encaminhamento do PLDO pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional é de até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro, isto é, até 15 de abril, conforme o art. 35, §2º, do ADCT.

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: (...)
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; (...).*

Se o PLDO não for aprovado até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa do Congresso Nacional, isto é, até 17 de julho, a sessão não deverá ser interrompida. Observe-se:

Art. 57. 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. (...)
§ 2º A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

5.2.2 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)

Em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal designou novas atribuições para a LDO, associadas, em grande medida, à responsabilidade da gestão fiscal. Segundo a LRF:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias *atenderá o disposto no §2º do art. 165 da Constituição e:*
I - disporá também sobre:
a) equilíbrio entre receitas e despesas;
b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;
(...)
e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;
(...).

Além desses aspectos normativos, a LRF, em seu art. 4º, §§ 1º a 4º, também estabeleceu que a LDO deve conter anexos específicos, que disponham sobre metas, riscos e indicadores fiscais, assim como diretrizes para a política monetária, creditícia e cambial.

Art. 4º (...)
§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias *Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.*
§ 2º O Anexo conterá, ainda:
I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;
III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;
IV - avaliação da situação financeira e atuarial:
a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;
b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;
V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.
§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias *conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.*
§ 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, 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.

5.2.3 LEI DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023

Para o atendimento do disposto no § 2º do art. 165 da Constituição, o PLDO deve observar as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal estabelecidas na Lei do PPA numa perspectiva de médio prazo.

Diferentemente do PPA 2016-2019, instituído pela Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016, que estabelecia objetivamente, em seu art. 3º, três prioridades para a administração pública para o período de vigência do plano (metas do Plano Nacional de Educação - PNE, Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e Plano Brasil sem Miséria - PBSM), o Projeto de Lei do PPA 2020-2023 previu apenas um rol de **investimentos plurianuais prioritários**, nos seguintes termos:

Art. 8º Compõem o Anexo III os investimentos plurianuais prioritários, definidos entre as ações do tipo projeto, dos programas finalísticos integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, exceto os relacionados exclusivamente às transferências da União a Estados, Distrito Federal e Municípios, considerando as seguintes diretrizes:
I - execução financeira acumulada superior a vinte por cento de seu custo total estimado na data-base de 30 de junho de 2019; e
II - conclusão até 2023.
Parágrafo único. A priorização dos investimentos plurianuais no âmbito das transferências da União deverá considerar os planos nacionais e setoriais, a regionalização e o estágio de execução, assim como restrições e capacidade de implementação do executor.

O referido PL, que “Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023”, foi encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 396, de 30 de agosto de 2019.

Até 4 de dezembro de 2019, este projeto ainda se encontrava em tramitação no Congresso Nacional, na forma do **PL nº 21/2019-CN**.

5.3 PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLDO 2021

5.3.1 OBJETIVOS

Tendo em vista a complexidade das informações e das decisões que envolvem o PLDO, foram mantidos os objetivos dos anos anteriores para o seu processo de elaboração:

- Coletar subsídios para o aprimoramento do processo orçamentário;
- Estimular a participação dos órgãos e unidades do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal na elaboração das regras;
- Registrar, no SIOP, o histórico da dinâmica das regras orçamentárias;
- Consolidar informações técnicas para dar transparência à política fiscal; e
- Estabelecer parâmetros para a tomada de decisão sobre regras e metas fiscais.

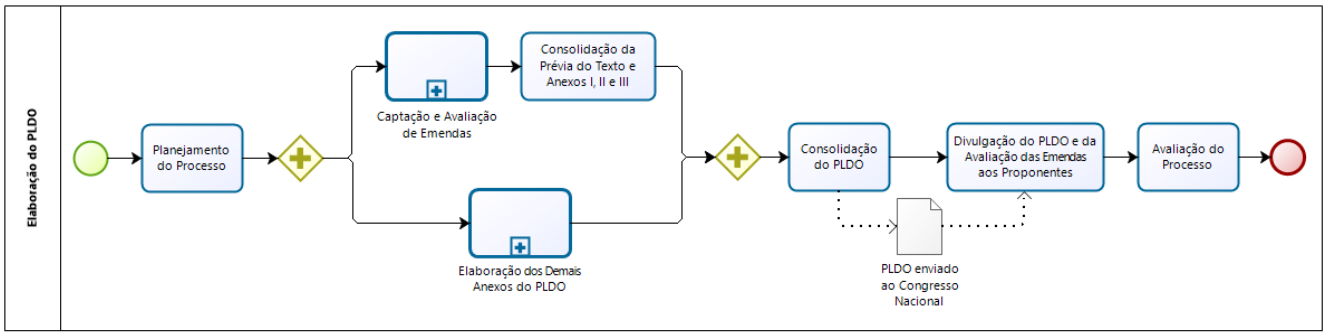
5.3.2 MUDANÇAS NO PROCESSO E NO SISTEMA

Em comparação com exercício anterior, o processo de elaboração do PLDO 2021 apresenta as seguintes melhorias:

- Robustecimento da etapa de **preparação da base de partida** pela equipe da SOF, com vistas à apresentação de uma versão do texto e anexos I, II e III mais próxima do que o Órgão Central pretende encaminhar ao Presidente da República, do que uma cópia da LDO do exercício anterior com ajustes pontuais;
- Aprimoramento da **funcionalidade de Emendas** do módulo de LDO do SIOP, oferecendo mais opções de inclusão, conforme o contexto/posição do dispositivo selecionado;
- Desenvolvimento de uma **página de referência** mais completa para o público externo, concentrando toda a documentação e *links* úteis para a execução do processo; e
- Outras **melhorias de menor vulto** no sistema, visando dar mais segurança aos usuários da SOF e dos Órgãos Setoriais e Agentes Técnicos.

5.3.3 VISÃO GERAL DO PROCESSO

De forma geral, a elaboração do PLDO está retratada no fluxo a seguir:



5.3.3.1 PLANEJAMENTO DO PROCESSO

O **planejamento do processo** tem como insumo a avaliação do PLDO anterior, que é realizada pela SOF logo após sua elaboração. A partir da avaliação, são realizadas atividades como: implementação de melhorias nos processos de trabalho e no SIOP, estabelecimento de diretrizes para o processo seguinte, elaboração do cronograma, atualização de manuais e orientações.

5.3.3.2 CAPTAÇÃO E AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS DE EMENDA

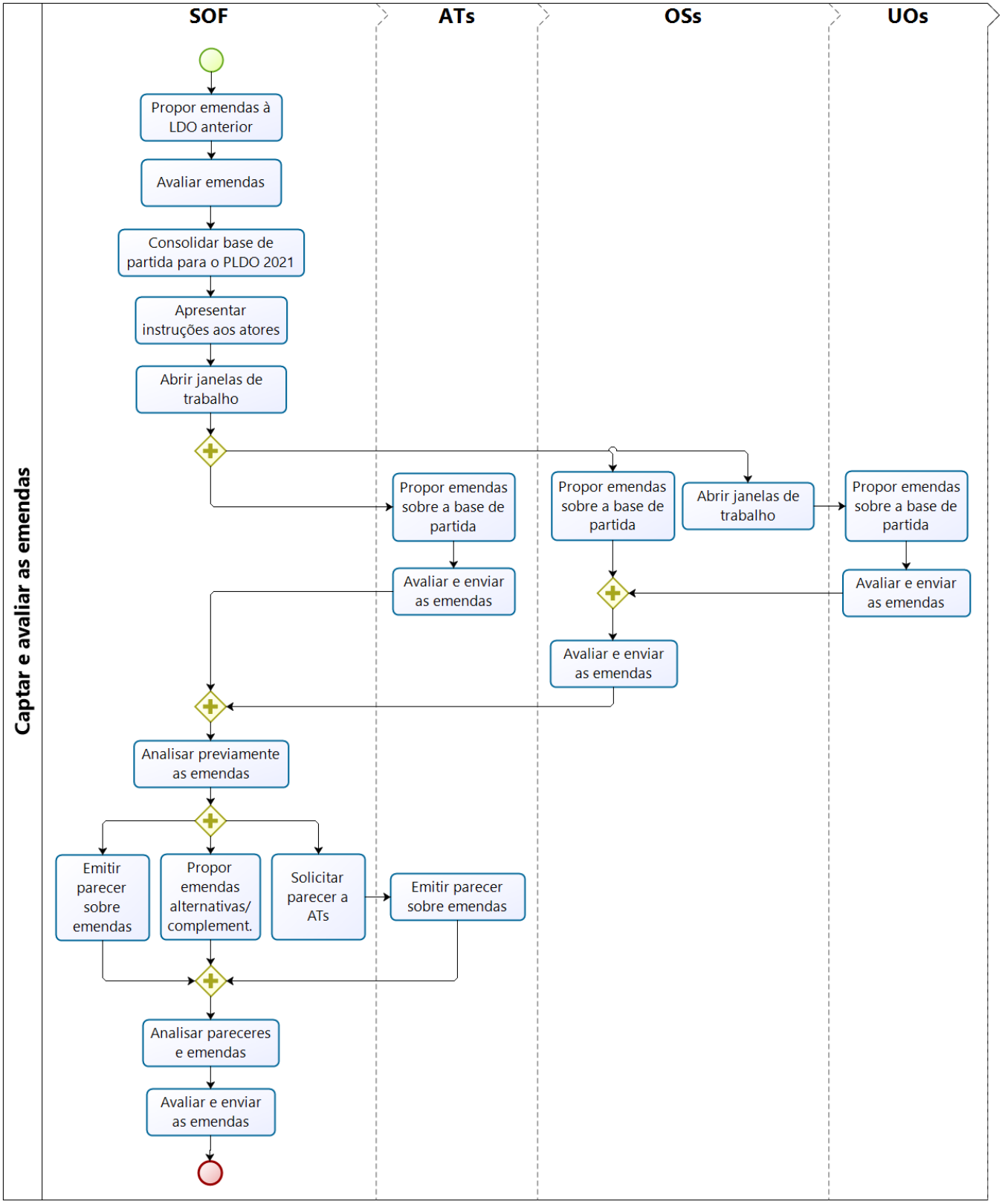
Este subprocesso, focado no texto e anexos I, II e III do projeto de lei, envolve a participação das unidades do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, nomeadamente os Órgãos Setoriais (OSs) e suas Unidades Orçamentárias (UOs), assim como algumas unidades do Poder Executivo denominadas Agentes Técnicos (ATs), com competência técnica sobre assuntos específicos abordados pelo PLDO. Essa consulta é coordenada pela SOF e está disponível como funcionalidade do módulo de LDO do SIOP, permitindo aos referidos atores a inserção de propostas de emenda ao texto-base, formando pela LDO vigente acrescida de modificações feitas pela SOF. As propostas dos atores externos são analisadas, uma a uma, pela SOF e, em caso de necessidade, pareceres são solicitados aos Agentes Técnicos, no intuito de subsidiar a análise e a decisão final sobre a incorporação delas ao texto.

Concluída a fase de Planejamento e deflagrado o processo, o fluxo se desdobra em dois caminhos paralelos:

- o primeiro, referente à **preparação do texto e dos anexos I, II e III** do projeto de lei, em que são definidas as normas financeiras e orçamentárias que integram o PLDO, mediante as seguintes etapas:
    - captação e análise de propostas SOF para ajustes no texto e anexos I, II e III;
    - consolidação das propostas aprovadas numa nova versão de texto;
- o segundo, referente à **elaboração dos demais anexos do PLDO**, onde são estabelecidas metas, indicadores e riscos fiscais, é dada transparência à política fiscal do Governo, bem como evidenciam-se metas e prioridades compatíveis com o PPA e, muito especificamente, são listados imóveis do Incra em condição de alienação.

Tudo começa com a carga ou importação (*upload*) dos dispositivos do texto e anexos I, II e III da LDO vigente no módulo LDO. Esta é a base original, que será objeto de “emendamento” apenas pela SOF, num primeiro momento.

O fluxo a seguir representa a sequência de atividades realizadas no subprocesso, cada qual alocada a seu responsável disposto numa “raia” específica:



5.3.3.2.1 Captar propostas internas

O corpo técnico da SOF inclui suas próprias emendas no módulo LDO do SIOP. As emendas podem ser de quatro tipos:

- **Aditiva**: propõe a inclusão de um novo dispositivo antes ou depois do dispositivo selecionado.

O dispositivo incluído pode ter vários “dispositivos-filhos”;

- **Modificativa**: propõe a alteração do texto de um dispositivo específico, sem afetar os “dispositivos-filhos”, subordinados a ele;
- **Substitutiva**: propõe a exclusão do dispositivo por inteiro, ou seja, dele e de todos os “dispositivos-filhos”, substituindo-o por outro. O novo dispositivo, por sua vez, pode ser único ou ter também “dispositivos-filhos”; ou
- **Supressiva**: propõe a exclusão do dispositivo e, automaticamente, de todos os “dispositivos-filhos”.

REFORÇANDO:

Texto atual

Art. 23. ...
Art. 24. ... ← Aditiva anterior a este
Art. 25. ...

Texto novo

Pode ficar assim:

Art. 23. ...
Novo artigo. ...
Art. 24. ...
Art. 25. ...

ou

Como também assim:

Art. 23. ...
Novo artigo. ...
I - ...
II - ...
III - ...
§ 1º ...
§ 2º ...
I - ...
a) ...
b) ...
II - ...
Art. 24. ...
Art. 25. ...

1. Emenda **aditiva**: pode incluir um dispositivo único ou com vários “filhos” (subordinados), ou seja, um espécie de “árvore” com uma raiz e vários troncos.

- Para incluir dois dispositivos de mesma hierarquia (por exemplo, duas alíneas), pode-se fazer: (i) duas emendas aditivas ou (ii) uma emenda substitutiva do dispositivo “pai” (ou seja, do inciso aos qual essas alíneas serão vinculadas).

Texto atual

Art. 32. ...
Art. 33. ... ← Modificativa deste
§ 1º ...
I - ...
II - ...
§ 2º ...
Art. 34. ...

Texto novo

Ficará assim:

Art. 32. ...
Art. 33. ...
§ 1º ...
I - ...
II - ...
§ 2º ...
Art. 34. ...

2. Emenda **modificativa**: afeta exclusivamente o texto do dispositivo selecionado. Dispositivos subordinados permanecem intactos.

- Para alterar um dispositivo “pai” e pelo menos um de seus “filhos”, usar outro tipo de emenda, a substitutiva.

Texto atual		Texto novo		
		Pode ficar assim:		*Como também assim:*
Art. 50. ...		Art. 50. ...		Art. 50. ...
Art. 51. ...		Art. 51. ...	**ou**	Art. 51. ...
§ 1º ...		§ 1º ...		§ 1º ...
§ 2º ...	Substitutiva deste	**§ 2º ...**		**§ 2º ...**
I - ...		Art. 53. ...		**I - ...**
a) ...				**II - ...**
b) ...				**III - ...**
II - ...				**a) ...**
Art. 53. ...				**1. ...**
				2. ...
				b) ...
				Art. 53. ...

3. Emenda **substitutiva**: afeta o dispositivo ajustado e todos os "filhos" dele.

- Quando a proposta substitui o dispositivo por outro sem "filhos", está automaticamente propondo a exclusão dos subordinados ao dispositivo original.

- Quando a proposta de emenda substitui um dispositivo por outro, com subordinados diferentes, passa a valer a nova estrutura.

- Se a intenção for alterar unicamente o texto do dispositivo selecionado sem afetar os subordinados, deve-se usar outro tipo de emenda, a modificativa.

Texto atual		Texto novo
		Ficará assim:
Art. 86. ...		Art. 86. ...
Art. 87. ...		Art. 87. ...
§ 1º ...		**Parágrafo único. ...**
I - ...		I - ...
II - ...		II - ...
§ 2º ...	Supressiva deste	Art. 88. ...
I - ...		
II - ...		
a) ...		
b) ...		
Art. 88. ...		

4. Emenda **supressiva**: também afeta todos os "filhos" do dispositivo emendado.

- Quando o proponente propõe a supressão de um dispositivo, está automaticamente propondo a supressão dos subordinados. Em outros termos, não há necessidade de propor supressão de cada uma dos dispositivos de uma "árvore"; basta propor a supressão da "raiz", ou seja, do dispositivo "pai".

5.3.3.2.2 Avaliar emendas internas

Encerrado o período de captação das propostas internas, faz-se uma análise prévia das emendas e depois elas são levadas à Direção para avaliação final.

Os status possíveis para avaliação de uma proposta de emenda são os seguintes:

- **Pendente**: status inicial, ou seja, toda proposta de emenda nasce pendente;
- **Aprovada**: sinaliza que a Direção da SOF concorda com a emenda proposta e que ela deve ser incorporada à base de partida a ser exibida para os proponentes externos;
- **Aprovada parcialmente**: sinaliza que há uma concordância apenas parcial com a proposta, ensejando ajustes, ou que seu conteúdo já está contemplado em outra emenda. Neste caso, a Direção pode determinar a construção de uma nova redação, com ajustes textuais ou de mérito. Propostas aprovadas parcialmente não são incorporadas à nova base de partida; e
- **Rejeitada**: sinaliza a discordância quanto ao conteúdo da emenda. Estas propostas também não são incorporadas à base de partida.

5.3.3.2.3 Consolidar a base de partida

As emendas **aprovadas** passam pelo processo de consolidação que as mescla com o texto base original, dando origem à nova base de partida, que será a versão a ser apresentada para os atores externos - OSs, UOs e ATs - para fins de emendamento.

Em virtude deste novo fluxo que envolve captação interna, avaliação e consolidação, a partir do PLDO 2021, a base de partida deixa de ser apenas o texto da LDO vigente com um conjunto de ajustes textuais pontuais no texto e nos anexos I, II e III. Passa a ser um texto-base atualizado no mérito, permitindo que os OSs, UOs e ATs tomem conhecimento prévio sobre as principais propostas do órgão central, e levem-nas em conta quando da elaboração de suas respectivas emendas.

5.3.3.2.4 Apresentar instruções aos atores

No início de cada exercício, a SOF convida os Órgãos Setoriais (OSs) e os Agentes Técnicos (ATs) para uma **reunião de abertura** na qual são apresentadas as orientações sobre o processo de elaboração do PLDO do próximo exercício e as melhorias no módulo do SIOP que dá suporte a esse processo. Ao final, reserva-se um espaço para manifestações e dúvidas dos atores.

As apresentações também são enviadas aos presentes por *e-mail* e ainda disponibilizadas na página de referência da LDO, referida na introdução deste capítulo.

5.3.3.2.5 Abrir Janelas de Trabalho

Em seguida, a SOF cria **janelas de trabalho** no SIOP para que os OSs e os ATs possam inserir suas propostas de emenda ao PLDO. Os OSs, por sua vez, tem a opção de inserir suas Unidades Orçamentárias (UOs) no processo, criando janelas de trabalho específicas, desde que circunscritas às datas-limite da sua própria janela.

Em decorrência desse fluxo e, sobretudo, da distribuição de responsabilidades entre os atores, o

processo foi estruturado no SIOP em diferentes **momentos** de trabalho. Tais momentos não podem ser compartilhados por atores diferentes, promovendo maior privacidade e segurança aos dados inseridos em cada etapa. Em outros termos, um OS visualiza as suas propostas e as de suas UOs, mas não vê as propostas de outro OS ou AT.

Momento	**Descrição**
1000	Unidade Orçamentária
2000	Órgão Setorial e Agente Técnico
3000	Órgão Central (DEPROs/SOF)
4000	Controle de Qualidade do PLDO – CQ-PLDO (CGPRO/SECAD/SOF)
5000	PLDO (Texto Governo)
6000	Autógrafo PLDO
7000	Análise de vetos PLDO
8000	LDO
9000	LDO com alterações supervenientes

Vale ressaltar que, do momento 5000 em diante, as versões dos atos normativos carregados no SIOP originam-se de importação (*upload*) de arquivos pela SOF, não sendo permitida sua edição por nenhum dos participantes do processo.

5.3.3.2.6 Propor Emendas

A apresentação de propostas de emenda à LDO é facultativa, sendo possível a indicação no sistema de que a unidade não tem interesse em fazê-lo. Tal atividade é franqueada às áreas técnicas da SOF, aos Agentes Técnicos, aos Órgãos Setoriais e, no caso de descentralização, às respectivas Unidades Orçamentárias.

As emendas devem ser inseridas no módulo LDO do SIOP, e podem ser de quatro tipos:

- **Aditiva**: propõe a inclusão de um novo dispositivo antes ou depois do dispositivo selecionado. O dispositivo incluído pode ter vários “dispositivos-filhos”;
- **Modificativa**: propõe a alteração do texto de um dispositivo específico, sem afetar os “dispositivos-filhos”, subordinados a ele;
- **Substitutiva**: propõe a exclusão do dispositivo por inteiro, ou seja, dele e de todos os “dispositivos-filhos”, substituindo-o por outro, que pode ter outros “dispositivos-filhos”; ou
- **Supressiva**: propõe a exclusão do dispositivo e, automaticamente, de todos os “dispositivos-filhos”.

Para viabilizar a compreensão e análise das emendas, é imprescindível que o proponente apresente **justificativa** em campo próprio do SIOP, contendo descrição do problema que motivou a propositura da emenda, impactos causados por este problema e como a emenda o soluciona.

Para mais detalhes sobre os tipos de emenda, consulte o tópico 5.3.3.2.1 Captar propostas internas.

IMPORTANTE: É fundamental que OSs, UOs e ATs registrem suas propostas de emendas usando funcionalidade **Emendas** do módulo de LDO do SIOP. Quando isso não é feito, a análise é muito dificultada e o retorno ao proponente torna-se impossível, porque o sistema usa o código interno do usuário e a vinculação institucional dos seus perfis para permitir acesso às avaliações. A SOF pretende explicar essas dificuldades quando da reunião de abertura do processo e, com isso, recusar as propostas que sejam enviadas por meios diversos do SIOP.

5.3.3.2.7 Avaliar e Enviar as Emendas

Todas as emendas incluídas por um proponente participante do processo, seja Unidade Orçamentária, Órgão Setorial ou Agente Técnico, devem ser avaliadas.

Os status possíveis para avaliação de uma proposta de emenda são os seguintes:

- **Pendente**: status inicial, ou seja, toda proposta de emenda nasce pendente. Como todas as emendas precisam ser avaliadas, a existência de uma única com este status impede o envio do lote para a instância seguinte, ou seja, impede o envio de UO para OS, ou de OS/AT para o Órgão Central/SOF;
- **Aprovada**: sinaliza que o proponente concorda com a emenda proposta e que ela deve ser enviada para o momento/a instância seguinte;
- **Aprovada parcialmente**: sinaliza que há uma concordância apenas parcial com a proposta, ensejando ajustes, ou que seu conteúdo já está contemplado em outra emenda. Na prática, aprovar parcialmente uma emenda tem o mesmo efeito que rejeitá-la, no que concerne ao (não) envio. Porém, nestes casos, o avaliador tem a possibilidade de fazer uma cópia da emenda para proceder ajustes textuais ou de mérito. Tal cópia fica vinculada à original e, sendo emenda também, precisará ser avaliada para prosseguir para instâncias posteriores; e
- **Rejeitada**: sinaliza a discordância ou desistência de envio da proposta de emenda. Estas propostas não são enviadas para a instância seguinte. Outra forma de fazer isso é excluindo a emenda proposta. Porém, apenas o proponente-autor pode fazer esta operação.

A respeito da avaliação, uma dúvida muito comum é:

> *Sou servidor de uma UO e eu mesmo incluí as emendas da minha unidade. Obviamente concordo com ela. Preciso avalia-la mesmo assim?*
>
> > **Sim**, é preciso avaliar **todas** porque, ao repassar o conjunto das propostas incluídas pelos técnicos, o gestor da UO (papel Gestor PLDO no cadastro de usuários do SIOP) pode decidir não enviar alguma(s) delas. Neste caso, bastaria aprová-la parcialmente ou rejeitá-la, registrando a correspondente justificativa.

Após avaliar cada uma das emendas, a unidade deve enviá-las para a instância seguinte:

- No caso das UOs, essa instância será o respectivo OS.
- No caso do OS ou AT, será o Órgão Central (SOF).
- No caso da SOF (corpo técnico), a instância seguinte será o momento de Consolidação/Controle de Qualidade que se processa no âmbito da própria Secretaria, mas sob responsabilidade da equipe gestora do processo. As atividades do processo de Consolidação estão descritas no item 5.3.3.3 deste capítulo.

O envio de emendas é por unidade (área) e não por emenda, ou seja, é processado **em lote**.

IMPORTANTE:

1. Cada unidade pode enviar **um único lote**. Tomemos o caso dos OSs, especificamente. Eles devem (i) aguardar o recebimento das propostas provenientes de todas as suas UOs (no caso de o OS ter optado pela descentralização); (ii) avaliar uma a uma, inclusive as suas próprias; e, só então (iii) providenciar o envio para a SOF.
2. Quando o lote é enviado, a janela de trabalho da unidade que fez o envio fecha-se automaticamente.
3. Se houver a necessidade de um novo envio, a unidade deve requisitar à instância seguinte que devolva seu lote de emendas e reabra sua janela de trabalho, de maneira a processar os ajustes necessários e reenviar o lote. Este procedimento é indesejável e pode ser negado pela instância seguinte porque ele implica em perda das análises e pareceres que eventualmente tenham sido registrados sobre as emendas que compunham o lote devolvido.
4. Não é permitido enviar para a instância seguinte duas propostas que, mesmo aprovadas, "competem" entre si sobre a redação de um mesmo dispositivo. Por exemplo:

- duas emendas modificativas;
- duas emendas substitutivas;
- uma emenda modificativa e uma supressiva;
- uma emenda modificativa e uma substitutiva; ou
- uma emenda supressiva e uma substitutiva.

Para resolver o conflito acima, em primeiro lugar, deve-se decidir qual das propostas será enviada. Em seguida, fazer uma das seguintes operações com a emenda que **não** será enviada:

- o avaliador (Agente Técnico ou usuário com papel Gestor PLDO) muda a avaliação da emenda de aprovada para aprovada parcialmente ou rejeitada; ou
- o avaliador "desavalia" a emenda, ou seja, volta a sua avaliação de aprovada para pendente; em seguida, o autor/proponente exclui a emenda.

5.3.3.2.8 Analisar Previamente as Emendas

Após receber as emendas elaboradas por UOs, OSs e ATs, a SOF realiza uma análise preliminar de cada uma, verificando:

- a admissibilidade da proposta, ou seja, se ela não se enquadra nas situações "fora de escopo", apresentadas aos participantes quando da reunião de abertura do processo;
- a necessidade de solicitar pareceres para as áreas técnicas, quando o assunto se refere a atribuição alheia às da SOF; e
- a existência de análise prévia feita sobre emenda similar, proposta por outra unidade e/ou em exercícios anteriores.

Para auxiliar a SOF no processo de análise das emendas, o SIOP conta com recursos para (i) de marcação de emendas por temas (*tags*); (ii) registro de anotações pela equipe técnica, restritas às discussões internas; e (iii) emissão de relatórios estruturados sobre as propostas.

5.3.3.2.9 Solicitar Pareceres a Agentes Técnicos

Quando a análise preliminar de uma emenda requer, para sua avaliação final, elementos técnicos que só podem ser agregados por meio de manifestação técnica externa à SOF, um parecer é solicitado para uma ou mais Agentes Técnicos. A unidade recebe um *e-mail* automático com dados da emenda proposta e a solicitação de parecer, que ficam disponíveis numa "gaveta de pendências" (funcionalidade de Pareceres) do módulo de LDO do SIOP.

CASO ESPECIAL: Quando a UO proponente de uma emenda é uma empresa estatal independente, o SIOP cria automaticamente uma solicitação de parecer da SOF para a Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais - SEST -, que é um dos Agentes Técnicos do processo. Isso ocorre no exato momento em que a UO/Estatal tramita (envia) seu lote de emendas propostas ao respectivo OS. O sistema também envia um *e-mail* automático com a solicitação.

5.3.3.2.10 Emitir Parecer sobre Emendas

Pareceres são manifestações técnicas elaboradas com a finalidade de avaliar o impacto, a legalidade e a pertinência das emendas, e que subsidiam a avaliação final do SOF sobre cada uma delas. A SOF considerará apenas os pareceres encaminhados diretamente pelo SIOP devido ao vínculo explícito que possuem com as propostas de emenda.

Os pareceres podem ser de dois tipos:

- **Solicitado**: é elaborado por Agente Técnico ou por área técnica da SOF a partir de demanda desta Secretaria, tendo em vista a necessidade de posicionamento sobre assunto da área de competência do demandado; ou
- **Voluntário**: elaborado exclusivamente por área técnica da SOF, sem demanda específica.

IMPORTANTE: qualquer servidor-usuário que tenha o perfil Agente Técnico associado à unidade em que trabalha tem a prerrogativa de redigir e enviar parecer, em resposta a uma solicitação da SOF. Não há a necessidade de atribuir o papel Gestor PLDO no cadastro desse usuário.

Em relação ao estágio de desenvolvimento, os pareceres podem estar nas seguintes situações:

- **Pendente**: apenas nos casos de pareceres solicitados, quando o parecerista ainda não iniciou a análise da emenda proposta;
- **Rascunho**: o parecerista já iniciou a análise, tendo escrito e gravado parte do teor do parecer, sem no entanto ter registrado a avaliação do mesmo, atribuindo um dos status abaixo;
- **Enviado**: o parecerista concluiu a análise, registrou a justificativa, atribuiu um status e o enviou à SOF, via SIOP.

Em relação à manifestação técnica de mérito, aos pareceres podem ser atribuídos os seguintes status:

- **Pendente**: status inicial; o parecerista ainda não registrou sua posição;
- **Pela aprovação**: o parecerista concorda com a proposta de emenda e recomenda à SOF que

ela seja aprovada;
- **Pela aprovação parcial**: o parecerista concorda parcialmente com a proposta, mas não a ponto de aprová-la na forma em que se encontra; e
- **Pela rejeição**: o parecerista discorda da proposta e recomenda à SOF que a rejeite.

5.3.3.2.11 Propor Emendas Alternativas ou Complementares

A partir da análise das emendas apresentadas nas etapas anteriores, as áreas técnicas da SOF podem apresentar **propostas alternativas ou complementares**, seguindo as mesmas instruções da etapa de proposição de emendas aplicáveis a UOs, OSs e ATs. Trata-se da inclusão de emendas novas e, como tal, estão sujeitas aos mesmos procedimentos de avaliação e envio.

5.3.3.2.12 Analisar Pareceres e Emendas

De posse de todas as propostas de emenda, previamente analisadas, e dos pareceres recebidos, a SOF realiza atividades de discussão e decisão interna que envolve a direção e a alta gerência da Secretaria. Deste trabalho podem resultar novas solicitações de parecer ou mesmo novas emendas, derivadas de aprovação parcial das emendas apreciadas pela instância estratégia.

O passo seguinte, final, será o registro da **avaliação das emendas** decorrente das decisões estratégicas, que inclui as justificativas que ficarão registradas no sistema, aguardando para serem disponibilizadas aos respectivos proponentes (atores externos) no momento da internalização, no SIOP, do texto do PLDO efetivamente enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional.

5.3.3.3 CONSOLIDAÇÃO DO TEXTO E ANEXOS I, II E III

Logo na sequência da fase de captação e avaliação de propostas, a SOF realiza a **consolidação**, que nada mais é que a mesclagem das emendas aprovadas com a versão original do texto e dos anexos I, II e III (base de partida das propostas), gerando uma nova versão.

Sobre a versão consolidada, ajustam-se as remissões entre dispositivos e procede-se à revisão ortográfica.

O produto resultante será consolidado mais à frente com os demais anexos, compondo o “pacote” do PLDO que é submetido à apreciação das instâncias superiores do Ministério da Economia e da Presidência da República (vide item 5.3.3.5 CONSOLIDAÇÃO DO PLDO).

5.3.3.4 ELABORAÇÃO DOS DEMAIS ANEXOS DO PLDO

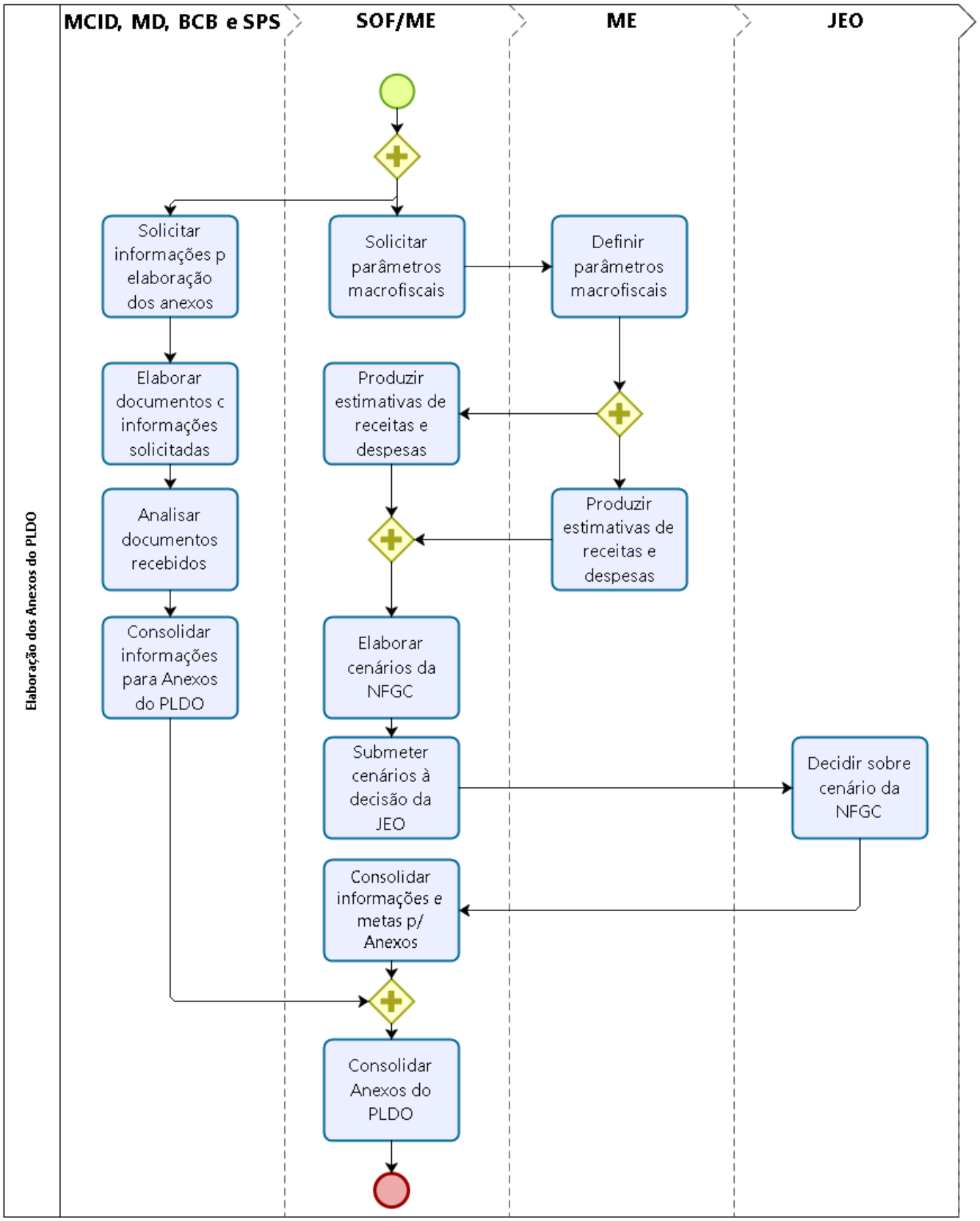
Trata-se do segundo subprocesso que “corre” em paralelo com a preparação do texto e dos anexos I, II e III. Aqui, os **demais anexos do PLDO** são elaborados com base em informações fornecidas por diversos órgãos, tais como o Ministério da Cidadania, o Ministério da Defesa, Banco Central do Brasil, Incra e Presidência da República, sendo, posteriormente, consolidados pelo Ministério da Economia.

A elaboração destes anexos é processada fora do SIOP, ou seja, não envolve captação nem avaliação de emendas, tampouco consolidação de versões atualizadas do texto via sistema.

5.3.3.4.1 Anexos fiscais

As metas fiscais, de importância capital no PLDO, são decididas pelo Presidente da República, com o assessoramento direto da Junta de Execução Orçamentária (JEO), composta pelo Ministro de Estado da Economia, que a coordena, e pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República. Esta composição bem como as competências vigentes da JEO foram definidas pelo Decreto nº 9.884, de 27 de junho de 2019.

O processo de elaboração dos anexos fiscais visa, especialmente, dar transparência a informações técnicas referentes à política fiscal e estabelecer parâmetros para a tomada de decisão sobre regras e metas fiscais.



Os anexos supracitados são aqueles que, por determinação dos §§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, devem integrar os Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias encaminhados ao Congresso Nacional.

5.3.3.4.2 Imóveis alienáveis do Incra

A Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, determina:

Art. 21. fica o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA autorizado a proceder à alienação de bens imóveis de sua propriedade considerados desnecessários ou não vinculados às suas atividades operacionais.
(...)
§ 2º A relação dos imóveis a serem alienados deverá constar obrigatoriamente dos anexos de informações da lei de diretrizes orçamentárias, sob pena de nulidade da alienação.

Em cumprimento ao disposto neste ato, o Incra elabora a relação e a remete à SOF, para ser acrescida ao PLDO na forma de anexo.

5.3.3.4.3 Prioridades e metas

A definição de **prioridades e metas da administração pública federal** para o exercício seguinte depende das orientações emanadas do Centro de Governo.

Nos últimos anos, a elaboração do anexo que apresenta tais prioridades e metas tem envolvido reuniões entre unidades que compõem o Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, principalmente as que respondem pelo orçamento e pelo pleno plurianual da União.

O desenho mais comum desse anexo tem a forma de uma relação de programações orçamentárias acompanhadas das respectivas metas físicas (quantidade de produto a ser entregue) para o exercício seguinte.

EXCEÇÃO: é comum que, no primeiro ano de mandato, o Poder Executivo não envie um anexo de prioridades e metas referente ao exercício seguinte, que é o primeiro do PPA. Isto ocorre por uma questão temporal: o PLDO do exercício **T+1** precisa ser enviado ao Congresso Nacional até 15 de abril do ano **T**, sendo que nesse momento o Projeto de Lei do PPA de **T+1** a **T+4** ainda está em elaboração, podendo ser entregue até 31 de agosto do mesmo ano **T**.

5.3.3.4.4 Lista de Anexos do PLDO

A tabela a seguir especifica todos os anexos do PLDO e os responsáveis por sua elaboração.

Anexo	**Responsável pela produção**

Anexo	**Responsável pela produção**
Anexo I - Relação dos quadros orçamentários consolidados (1)	SOF/ME
Anexo II - Relação das informações complementares ao Projeto de Lei Orçamentária (1)	SOF/ME
Anexo III - Despesas que não serão objeto de limitação de empenho (1)	SOF/ME
Anexo IV - Anexo de Metas Fiscais - Introdução (2)	SOF/ME
Anexo IV.1 - Anexo de Metas Fiscais Anuais (texto) (2)	ME
Anexo IV.1 - Anexo de Metas Fiscais Anuais (quadro de metas) (2)	SOF/ME
Anexo IV.2 - Margem de Expansão (2)	SOF/ME
Anexo IV.3 - Avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior (texto) (2)	STN/ME
Anexo IV.3 - Avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior (quadro)(2) 	SOF/ME
Anexo IV.4 - Evolução do Patrimônio Líquido (2)	STN/ME
Anexo IV.5 - Receita de alienação de ativos e aplicação de recursos (2)	STN/ME
Anexo IV.6 - Projeções atuariais do RGPS (2)	SPS/ME
Anexo IV.7 - Projeções atuarias do Regime Próprio dos Servidores Civis (2)	SPS/ME

Anexo	**Responsável pela produção**
Anexo IV.8 - Avaliação atuarial do Sistema de Pensões Militares das Forças Armadas (2)	MD
Anexo IV.9 - Projeções de longo prazo LOAS (2)	SNAS/MCID
Anexo IV.10 - Avaliação financeira do FAT (2)	SPOA/ME
Anexo IV.11 - Renúncia de receita administrada e previdenciária (2)	RFB/ME
Anexo IV.12 - Demonstrativo de compensação de Renúncia de Receita (2)	RFB/ME
Anexo V - Riscos fiscais (2)	STN/ME
Anexo VI - Objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial (2)	BCB/ME
Anexo VII - Relação dos imóveis do Incra disponíveis para alienação (3)	Incra/MAPA
Anexo VIII - Prioridades e metas (4)	ME, CC/PR e OSs

(1) Vide item 5.3.3.3 Consolidação do texto e anexos I, II e III.
(2) Vide item 5.3.3.4.1 Anexos fiscais.
(3) Vide item 5.3.3.4.2 Imóveis alienáveis do Incra.
(4) Vide item 5.3.3.4.3 Prioridades e metas.

5.3.3.5 CONSOLIDAÇÃO DO PLDO

Este subprocesso consiste em “montar o pacote” do PLDO, **consolidando os produtos** das etapas de elaboração do texto e de todos os anexos produzidos nas etapas anteriores.

Primeiramente, a proposta de texto é validada com as instâncias hierárquicas superiores à SOF,

nomeadamente, a Secretaria Especial de Fazenda, o Ministério da Economia e a Presidência da República. Áreas como a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional - PGFN/ME - e a Subchefia de Assuntos Jurídicos da Secretaria-Geral da Presidência da República - SAJ/SG/PR - são acionadas durante esse processo, que pode resultar em “ajustes finos” implementados diretamente no texto ou por meio de novas emendas no SIOP.

Finalmente, após a validação das instâncias superiores e eventuais ajustes, a SOF elabora uma Nota Técnica que explica os aspectos mais relevantes do PL, monta o processo no Sistema Eletrônico de Informações - SEI - e o despacha para a Secretaria Especial de Fazenda.

A partir deste ponto, eventuais ajustes no texto não são mais registrados no SIOP na forma de emendas. Caso ocorram, só será possível conhecê-los por meio de importação (*upload*) do texto a partir dos arquivos fornecidos pela PGFN/ME, pela Assessoria Parlamentar do Gabinete do Ministro da Economia - ASPAR/ME ou pela Casa Civil da Presidência da República - CC/PR.

5.3.3.6 DIVULGAÇÃO DO PLDO E DAS AVALIAÇÕES DAS EMENDAS

Tendo sido confirmado o envio do PLDO por parte do Poder Executivo ao Congresso Nacional, a SOF **divulga o PL** em inteiro teor na página eletrônica dos Orçamentos Anuais na internet e informa, por *e-mail* aos proponentes de emendas que resultado da avaliação de suas propostas estão disponíveis para consulta no módulo LDO do SIOP.

5.3.3.7 AVALIAÇÃO DO PROCESSO

Encerrando a fase de Elaboração do PLDO, a Secretaria promove uma **avaliação do processo** junto a todos os participantes, geralmente por meio de questionários *on-line*, de modo a coletar as impressões positivas, negativas e eventuais sugestões de melhoria a serem aplicadas ao ciclo de elaboração do PLDO do exercício seguinte.

Após o processamento das respostas, a SOF produz e divulga um relatório de avaliação na página do respectivo orçamento anual. A título de exemplo, pode-se visualizar o Relatório de Avaliação do processo de Elaboração do PLDO 2020.

5.4 CRONOGRAMA

Nº	**Atividade**	**Início**	**Término**
1	Captar propostas de emendas da SOF ao PLDO 2021	sex, 16/12/20	sex, 24/01/20
2	Realizar análise prévia e emitir pareceres sobre as emendas propostas pela SOF	ter, 21/01/20	qui, 30/01/20
3	Avaliar propostas e consolidar base de partida para captação externa	seg, 03/02/20	sex, 07/02/20
4	Convocar Órgãos Setoriais (OS) e Agentes Técnicos (ATs) para apresentação de abertura do processo	qui, 23/01/20	sex, 24/01/20
5	Apresentar processo e sistema para OSs e ATs 	qui, 13/02/20	
6	Captar propostas de emendas de OSs, UOs e ATs ao PLDO 2021	qui, 13/02/20	sex, 06/03/20
7	Acompanhar produção e recebimento dos anexos fiscais	seg, 02/03/20	seg, 30/03/20
8	Realizar análise prévia e solicitar/emitir pareceres sobre propostas recebidas	ter, 03/03/20	qui, 12/03/20
9	Analisar pareceres e avaliar emendas propostas	ter, 17/03/20	ter, 24/03/20

Nº	Atividade	Início	Término
10	Consolidar texto e anexos do PLDO 2021	ter, 25/03/20	ter, 31/03/20
11	Apresentar e validar emendas propostas e texto final com o Secretário Especial e/ou Ministro	qua, 01/04/20	sex, 03/04/20
12	Fazer ajustes finais no texto e anexos e preparar Nota Técnica	qua, 02/04/20	qua, 08/04/20
13	Encaminhar o PLDO 2021 para análise da ASPAR/ME, PGFN/ME, SAJ/SG/PR e CC/PR	qui, 09/04/20	
14	Enviar PLDO 2021 ao Congresso Nacional	qua, 15/04/20	

5.5 RESPONSABILIDADES

5.5.1 PARTICIPANTES DO PROCESSO

A seguir, apresentam-se os atores que participam do processo e suas respectivas responsabilidades.

Atores	**Quem são?**	**O que fazem?**
Unidades Orçamentárias (UOs)	Unidades de planejamento e orçamento que desempenham o papel de coordenação dos processos do ciclo orçamentário no seu âmbito de atuação, integrando e articulando o trabalho das suas unidades administrativas, sob orientação normativa e supervisão técnica do órgão central e do respectivo órgão setorial.	Apresentam propostas de emenda e justificativas; encaminham propostas para OS.
Órgãos Setoriais (OSs)	Unidades de planejamento e orçamento responsáveis pela coordenação dos processos do ciclo orçamentário no nível subsetorial (Unidade Orçamentária), sob orientação normativa e supervisão técnica do órgão central.	Solicitam a participação das UOs; analisam propostas das UOs, apresentam propostas de emenda e justificativas; encaminham propostas para SOF.
Agentes Técnicos (ATs)	Órgãos ou estruturas funcionais que detém informações especializadas sobre aspectos fundamentais da LDO. Vide item 5.1.	Apresentam propostas de emenda e justificativas; encaminham propostas de emenda para SOF; emitem pareceres, sob demanda, acerca de emendas em temas de sua especialidade.
Unidades Técnicas da SOF (SOF)	Unidades internas da SOF: Departamentos de Programa e unidades das Subsecretarias da SOF.	Analisam propostas dos OSs; apresentam propostas de emenda e justificativas; emitem pareceres sobre emendas.
Coordenação-Geral do Processo Orçamentário (CGPRO/SECAD/SOF)	Área responsável pela coordenação do processo de elaboração do PLDO.	Coordena o processo; acompanha o cronograma; solicita participação de OSs e ATs; analisa propostas de emenda dos atores, com auxílio da Assessoria da Subsecretaria de Gestão Orçamentária; solicita parecer técnico de ATs e DEPROs; consolida texto do PLDO.
Subsecretaria de Gestão Fiscal (SEAFI/SOF)	Estrutura interna da SOF responsável, especialmente, pelo acompanhamento e avaliação da despesa pública e de suas fontes de financiamento.	Solicita, elabora, analisa e consolida documentos para composição dos anexos do PLDO.

Atores	**Quem são?**	**O que fazem?**
Secretaria de Orçamento Federal (SOF)	Órgão específico do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal responsável pela coordenação dos processos do ciclo orçamentário e pela orientação normativa e supervisão técnica em sua esfera de competência.	Encaminha texto do PLDO para ME e PR.
Ministério da Economia (ME)	Órgão responsável pela elaboração dos instrumentos de planejamento e orçamento da União.	Supervisiona o processo de elaboração do PLDO e valida as propostas apresentadas pela SOF; realiza ajustes no PLDO.
PGFN/ME, ASPAR/ME, SAJ/SG/PR e CC/PR	Órgãos por onde tramita o PLDO até seu envio ao Congresso Nacional.	Realizam ajustes no texto e preparam o envio do projeto de lei ao Congresso Nacional.
Outros Órgãos Técnicos	Órgãos ou estruturas que detêm informações necessárias para a elaboração dos anexos do PLDO.	Elaboram documentos e fornecem informações para elaboração dos anexos do PLDO.

5.5.2 LISTA DE AGENTES TÉCNICOS

1 Unidades do Ministério da Economia - ME	
1.1	Banco Central do Brasil
1.2	Caixa Econômica Federal
1.3	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
1.4	Secretaria de Assuntos Econômicos Internacionais
1.5	Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria
1.6	Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais
1.7	Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União
1.8	Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura
1.9	Secretaria de Gestão
1.10	Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal
1.11	Secretaria de Governo Digital
1.12	Secretaria de Política Econômica
1.13	Secretaria de Previdência

1 Unidades do Ministério da Economia - ME	
1.14	Secretaria do Tesouro Nacional
1.15	Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil
1.16	Secretaria-Executiva
2 Unidades da Presidência da República - PR	
2.1	Casa Civil
2.2	Secretaria-Geral
2.3	Secretaria de Governo
2.4	Secretaria Especial de Articulação Social
3 Unidades da Controladoria-Geral da União - CGU	
3.1	Secretaria-Executiva
3.2	Secretaria Federal de Controle Interno

5.6 ACESSO AO MÓDULO SIOP-LDO

5.6.1 PERFIS E PAPÉIS DE ACESSO

Para acessar o SIOP, ao usuário é atribuído um perfil específico, dentre os seguintes: SOF, Órgão Setorial, Unidade Orçamentária, Agente Técnico.

Ator	**Perfil SIOP**	**Funcionalidades no SIOP**
DEPROs/SOF	SOF	Inclui propostas; visualiza propostas de UOs, OSs e ATs; emite parecer voluntário ou quando solicitado.
	SOF + Parecerista (papel)	Além das funcionalidades do perfil SOF: envia pareceres e exclui pareceres voluntários pendentes.
CGPRO/SECAD/SOF	SOF + CGPRO (papel)	Além das funcionalidades da SOF: Define janelas de trabalho para OSs, ATs e Órgão Central; avalia propostas; solicita pareceres a ATs e DEPROs; devolve pareceres enviados; tramita lote de emendas para consolidação.
	Controle de Qualidade PLDO	
Agentes Técnicos	Agente Técnico	Inclui propostas; envia propostas para Órgão Central; emite parecer quando solicitado.

Ator	**Perfil SIOP**	**Funcionalidades no SIOP**
Órgãos Setoriais	Órgão Setorial	Inclui propostas próprias; visualiza propostas de outros usuários do mesmo OS; visualiza propostas das UOs vinculadas
	Órgão Setorial + Gestor PLDO (papel)	Além das funcionalidades de OS: define janela de trabalho para UOs; avalia propostas; envia propostas para SOF
Unidade Orçamentária	Unidade Orçamentária	Inclui propostas; visualiza propostas de outros usuários da mesma UO
	Unidade Orçamentária + Gestor PLDO (papel)	Além das funcionalidades de UO: avalia propostas; envia propostas para OS

5.6.2 COMO OBTER UM PERFIL NO SIOP

O cadastro de usuários do SIOP é realizado de forma descentralizada, ou seja, pelos próprios Órgãos Setoriais.

Os Órgãos e até algumas de suas Unidades possuem Cadastradores Locais que respondem pela manutenção do cadastro.

Os usuários que têm os respectivos cadastros mantidos pelo Cadastrador Local são basicamente servidores envolvidos com alguma atividade cotidiana relativa ao orçamento federal, dentre elas a elaboração da proposta orçamentária anual, pedidos de alterações orçamentárias, o processamento do orçamento impositivo, o acompanhamento da execução física das ações orçamentárias e, no presente caso, o processo participativo anual de ajuste e melhorias do texto e doas anexos do PLDO.

Clique aqui para saber como **solicitar acesso** ao SIOP.

Clique aqui para visualizar a lista de **cadastradores locais**.

5.7 CANAIS DE SUPORTE

5.7.1 ÁREA DE NEGÓCIO

Para obter suporte sobre a área de negócio, entrar em contato com:

Coordenação-Geral do Processo Orçamentário - CGPRO/SECAD/SOF
Telefone: (61) 2020-2358
E-mail: pldo@planejamento.gov.br (Favor informar, no campo Assunto: “**Dúvida PLDO**”)

5.7.2 ÁREA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

Para obter suporte e informações sobre o SIOP, além de consultar o Manual do SIOP-LDO, é possível entrar em contato com:

Coordenação-Geral de Tecnologia e da Informação - CGTEC/SEARI/SOF
Central de Suporte SIOP
Telefone: 0800 978 9003
Site: Portal de Serviços