

Noções de Orçamento Público



Sumário

TRT 2

Conceitos. Princípios orçamentários.....	1
Orçamento-Programa: conceitos e objetivos.....	13
Orçamento na Constituição Federal.....	21
Proposta orçamentária: Elaboração, discussão, votação e aprovação. Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA.....	38
Lei nº 4.320/64: Da Lei de Orçamento; Da receita; Da Despesa; Dos Créditos Adicionais; Da execução do Orçamento.....	56
Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal): Do Planejamento; Da Despesa Pública; Da Transparência, Controle e Fiscalização.....	60

*Candidatos ao Concurso Público,
O Instituto Maximize Educação disponibiliza o e-mail professores@maxieduca.com.br para dúvidas relacionadas ao conteúdo desta apostila como forma de auxiliá-los nos estudos para um bom desempenho na prova.*

As dúvidas serão encaminhadas para os professores responsáveis pela matéria, portanto, ao entrar em contato, informe:

- Apostila (concurso e cargo);

- Disciplina (matéria);

- Número da página onde se encontra a dúvida; e

- Qual a dúvida.

Caso existam dúvidas em disciplinas diferentes, por favor, encaminhá-las em e-mails separados. O professor terá até cinco dias úteis para respondê-la.

Bons estudos!



Caro(a) candidato(a), antes de iniciar nosso estudo, queremos nos colocar à sua disposição, durante todo o prazo do concurso para auxiliá-lo em suas dúvidas e receber suas sugestões. Muito zelo e técnica foram empregados na edição desta obra. No entanto, podem ocorrer erros de digitação ou dúvida conceitual. Em qualquer situação, solicitamos a comunicação ao nosso serviço de atendimento ao cliente para que possamos esclarecê-lo. Entre em contato conosco pelo e-mail: professores@maxieduca.com.br

ORÇAMENTO PÚBLICO

Orçamento é um dos mais antigos e tradicionais instrumentos utilizados na gestão dos negócios públicos, sendo concebido inicialmente como um mecanismo eficaz de controle parlamentar sobre o Executivo. Ao longo do tempo, sofreu mudanças no plano conceitual e técnico (aspectos jurídico, econômico, financeiro, de planejamento e programação, gerencial e controle administrativo, por exemplo) para acompanhar a própria evolução das funções do Estado.

- **CONCEITO**

Os primeiros Orçamentos de que se têm notícia eram os chamados orçamentos tradicionais, que se importavam apenas com o gasto. Eram meros documentos de previsão de receita e autorização de despesas sem nenhum vínculo com um sistema de planejamento governamental. Simplesmente se fazia uma estimativa de quanto se ia arrecadar e decidia-se o que comprar, sem nenhuma prioridade ou senso distributivo na alocação dos recursos públicos.

Era compreendido como uma peça que continha apenas a previsão das receitas e a fixação das despesas para determinado período, sem preocupação com planos governamentais de desenvolvimento, tratando-se, assim, de mera peça contábil-financeira. Tal conceito se revela ultrapassado, pois a intervenção Estatal na vida da sociedade aumentou de forma acentuada e, com isso, o planejamento das ações do Estado é imprescindível.

A história divide a evolução conceitual do Orçamento Público em duas fases: o Orçamento tradicional e o Orçamento moderno. Até o século XIX, os doutrinadores consideram que perdurou o Orçamento Tradicional, que, é marcado pelo controle político (orçamento como instrumento de controle) cuja preocupação, seria controlar os gastos públicos. Os gastos públicos eram vistos como um mal necessário.

A partir dos primórdios do século XX, tendo como indutor os EUA, desenvolveu-se na Administração Pública a preocupação em ser mais eficiente, visando promover o desenvolvimento econômico e social. O orçamento, antes era considerado um mero demonstrativo de autorizações legislativas e que não atendia as necessidades, passou a ser visto como algo mais que uma simples previsão de receitas ou estimativa de despesa. Este passaria a ser considerado como um instrumento de administração visando cumprir os programas de governo.

Desta forma, o Orçamento evoluiu ao longo da história para um conceito de Orçamento-programa, segundo o qual o Orçamento não é apenas um mero documento de previsão da arrecadação e autorização do gasto, que além de conter a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas por um governo, em um determinado exercício financeiro mas um documento legal, que contém programas e ações vinculados a um processo de planejamento público, com objetivos e metas a alcançar no exercício (a ênfase no Orçamento-programa é nas realizações do Governo).

O orçamento é utilizado hodiernamente como instrumento de planejamento da ação governamental, possuindo um aspecto dinâmico, ao contrário do orçamento tradicional já superado, que possuía caráter eminentemente estático.

Apesar de todas as divergências existentes na doutrina, considera-se o orçamento como uma lei formal, que apenas prevê as receitas públicas e autoriza os gastos, não criando direitos subjetivos nem modificando as leis tributárias e financeiras.

Sendo uma lei formal, a simples previsão de despesa na lei orçamentária anual não cria direito subjetivo, não sendo possível se exigir, por via judicial, que uma despesa específica fixada no orçamento seja realizada.

São listadas as seguintes características da lei orçamentária:

a) **lei formal** – formalmente o orçamento é uma lei, mas, conforme vimos acima, em vários casos ela não obriga o Poder Público, que pode, por exemplo, deixar de realizar uma despesa autorizada pelo legislativo; embora lei, em sentido formal não possui coercibilidade.

b) **lei temporária** – a lei orçamentária tem vigência limitada.

c) **lei ordinária** – todas as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) são leis ordinárias. Os créditos suplementares e especiais também são aprovados como leis ordinárias.

d) **lei especial** – possui processo legislativo diferenciado e trata de matéria específica.

O orçamento compreende quatro aspectos fundamentais:

a) **o jurídico**, que envolve a natureza do ato orçamentário quanto aos direitos e obrigações que ele gera à Administração, aos agentes públicos e aos administrados.

b) **o político**, que indica para qual direção o poder político está atuando, isto é, qual necessidade coletiva entendeu ser de interesse público e usará, para sua satisfação, o serviço público mediante seu critério de gasto.

c) **o econômico**, quanto às diretrizes econômicas e políticas fiscais adotadas em sua elaboração e que se tornarão postulados a serem seguidos.

d) **técnico-financeiro**, estabelecendo metodologias e procedimentos administrativos e contábeis adotados à persecução dos fins do instrumento orçamentário.

Os objetivos da política orçamentária são corrigir as falhas de mercado e as distorções, visando manter a estabilidade, melhorar a distribuição de renda, e alocar os recursos com mais eficiência. O Orçamento tem a função de também regular o mercado e coibir abusos, reduzindo falhas de mercado e externalidades negativas (fatores adversos causados pela produção, como poluição, problemas urbanos, dentre outros).

O Estado intervém de várias formas no mercado, como através da política fiscal e da política monetária, com controle de preços, salários, inflação, dentre outros. São exemplos de instrumentos e recursos utilizados pelo Estado para intervir na economia:

- **Política Fiscal** - envolve a administração e a geração de receitas, além do cumprimento de metas e objetivos governamentais no orçamento, utilizado para a alocação, distribuição de recursos e estabilização da economia. É possível, com a política fiscal, aumentar a renda e o PIB e aquecer a economia, com uma melhor distribuição de renda.

- **Política Regulatória** - envolve o uso de medidas legais como decretos, leis, portarias, etc., expedidas como alternativa para se alocar, distribuir os recursos e estabilizar a economia. Com o uso das normas, diversas condutas podem ser banidas, como a criação de monopólios, cartéis, práticas abusivas, poluição, etc.

- **Política Monetária** – envolve o controle da oferta de moeda, da taxa de juros e do crédito em geral, para efeito de estabilização da economia e influência na decisão de produtores e consumidores. Com a política monetária, pode-se controlar a inflação, preços, restringir a demanda, etc.

O Orçamento Público funciona como um balizador na economia; existindo elevados investimentos governamentais no orçamento, provavelmente haverá reflexos na criação de empregos e aumento de renda; em contraposição, um orçamento restritivo em investimentos, provocará desemprego, desaceleração da economia e decréscimo no produto interno bruto.

Dentre as **funções** consubstanciadas no Orçamento Público, destacamos:

A **função alocativa** diz respeito a *promover ajustamentos na alocação de recursos*, justifica-se quando o funcionamento do mecanismo de mercado (sistema de ação privada) não garante a necessária eficiência na utilização desses recursos. Portanto, a utilização desse instrumento de atuação se efetiva em situações de “falha de mercado”, como, por exemplo, na presença de externalidades ou de bens públicos.

A **função distributiva**, por sua vez, diz respeito a *promover ajustamentos na distribuição de renda*. Justifica-se seu emprego nos casos em que o resultado distributivo do mecanismo de ação privada não for considerado socialmente justificável ou desejado. Mais uma vez a justificativa está ligada à correção das falhas de mercado.

A **função estabilizadora**, por fim, está associada à *manutenção da estabilidade econômica*, justificada como meio de atenuar o impacto social e econômico na presença de inflação ou depressão. Portanto, seu emprego gera estabilidade dos níveis de preço (combate às pressões inflacionárias), diminui os potenciais efeitos da depressão e mantém o nível de emprego (combate ao desemprego), tendo à disposição dois instrumentos macroeconômicos: a política fiscal e a política monetária.

• TIPOS / TÉCNICAS DE ORÇAMENTO

As técnicas orçamentárias também conhecidas como espécies ou tipos de orçamento, podem ser classificadas da seguinte forma:

Orçamento Clássico ou Tradicional

Era aquele onde constavam apenas a fixação da despesa e a previsão da receita, sem nenhuma espécie de planejamento das ações do governo. Era peça meramente contábil – financeira, um documento de previsão de receita e de autorização de despesas.

Neste tipo de orçamento não havia preocupação com a realização dos programas de trabalho do governo, preocupando-se apenas com as necessidades dos órgãos públicos para realização das suas tarefas, sem se questionar sobre objetivos e metas.

Orçamento de Desempenho ou por Realizações

Uma evolução do orçamento clássico foi o chamado orçamento de desempenho em um contexto de Administração por Resultados. Neste tipo de orçamento, o gestor começa a se preocupar com o resultado dos gastos e não apenas com o gasto em si, ou seja, preocupa-se agora em saber “as coisas que o governo faz e não as coisas que o governo compra”. Apesar de ser um passo importante, o orçamento de desempenho ainda se encontra desvinculado de um planejamento central das ações do governo e, embora já ligado aos objetivos, não pode, ainda, ser considerado um orçamento-programa, visto que lhe falta uma característica essencial, que é a vinculação ao Sistema de Planejamento.¹

Nesse tipo de orçamento, a ênfase era as coisas que o governo fazia, ou seja, o foco era, basicamente, nos resultados, com desvinculação entre planejamento e orçamento.

Como objetivos do orçamento de desempenho podem ser citados a melhoria da priorização das despesas e o aprimoramento da eficiência técnica. Como meio de alcançar os objetivos realiza-se a vinculação de dotações orçamentárias a resultados, utilizando Informações de Desempenho (ID). Pode abranger todo governo ou ser setorial.

Orçamento por desempenho leva tempo para ser realizado, uma vez que demanda um Sistema de Informações de Desempenho. Ressalta-se que este orçamento possui sua Contabilidade orientada por resultados.

Outro ponto de destaque é que a capacitação é crucial, tanto para os ministros responsáveis pela gestão, como o Ministério da Fazenda e outras agências federais, sendo assim, requerendo grandes esforços de capacitação. Por fim, este orçamento de desempenho demanda reformas mais amplas, estas são cruciais e necessitam de muito compromisso político.

Orçamento – Programa

Esse tipo de orçamento foi introduzido no Brasil pela Lei 4320/64 e do Decreto-lei 200/67 e funciona como um plano de trabalho, um instrumento de planejamento da ação do governo, pela identificação dos seus programas de trabalho, projetos e atividades, além do estabelecimento de objetivos e metas a serem implementados, bem como a previsão dos custos relacionados.

A CF/88 implantou definitivamente o orçamento – programa no Brasil, ao estabelecer a normatização da matéria orçamentária pelo PPA, da LDO e da LOA, ficando evidente o extremo zelo do constituinte para com o planejamento das ações do governo.

Alguns autores têm destacado as seguintes vantagens do orçamento-programa em relação a métodos de elaboração orçamentária tradicionais:

- a) melhor planejamento de trabalho;
- b) maior precisão na elaboração dos orçamentos;
- c) melhor determinação das responsabilidades;
- d) maior oportunidade para redução dos custos;

¹ENAP. *Elaboração e Execução de Orçamento Público Disponível em:* <file:///C:/Users/professor/Downloads/Elabora%20o%20e%20Execu%20o%20de%20Oramento%20Pblico.pdf>

- e) maior compreensão do conteúdo orçamentário por parte do Executivo, do Legislativo e da população em geral
- f) facilidade para identificação de duplicação de funções;
- g) melhor controle da execução do programa;
- h) identificação dos gastos e realizações por programa e sua comparação em termos absolutos e relativos;
- i) apresentação dos objetivos e dos recursos da instituição e do inter-relacionamento entre custos e programas; e
- j) ênfase no que a instituição realiza e não no que ela gasta.

Em sua elaboração, o Orçamento-Programa tem uma lógica que o distingue de outros modelos. Essa lógica pode ser traduzida em fases que, ao serem cumpridas, dão ao orçamento-programa toda a sua peculiaridade. São elas:

- Determinação da situação:** identificação dos problemas existentes.
- Diagnóstico da situação:** identificação das causas que concorrem para o aparecimento dos problemas.
- Apresentação das soluções:** identificação das alternativas viáveis para solucionar os problemas. Estabelecimento das prioridades: ordenamento das soluções encontradas.
- Definição dos objetivos:** estabelecimento do que se pretende fazer e o que se conseguirá com isso.
- Determinação das tarefas:** identificação das ações necessárias para atingir os objetivos.
- Determinação dos recursos:** arrolamento dos meios: recursos humanos, materiais, técnicos, institucionais e serviços de terceiros necessários.
- Determinação dos meios financeiros:** expressão monetária dos recursos alocados.

Em síntese, o Orçamento-programa é aquele que apresenta os propósitos, objetivos e metas para os quais a administração solicita os recursos necessários, identifica os custos dos programas propostos para alcançar tais objetivos e os dados quantitativos que medem as realizações e o trabalho realizado dentro de cada programa. Foi introduzido no Brasil por meio da Lei no 4.320/64 e do Decreto-Lei no 200/67. A Constituição Federal de 1988 consolidou definitivamente a adoção do orçamento-programa, ao vincular o processo orçamentário ao PPA, à LDO e à LOA.

Orçamento de Base Zero ou por Estratégia

É um orçamento de baixo para cima, como se o orçamento estivesse sendo preparado pela primeira vez. Todos os gastos propostos devem ser revistos. A metodologia do OBZ não é adotada no Brasil, em nenhuma das unidades da Federação.

O orçamento de base zero é uma metodologia orçamentária a qual exige que todas as despesas dos órgãos ou das entidades públicas, programas ou projetos governamentais sejam detalhadamente justificadas a cada ano, como se cada item de despesa se tratasse de uma nova iniciativa do governo.

O foco principal do orçamento de base zero é o controle das despesas de capital (investimentos), ou seja, parte-se da premissa do que precisa ser feito e não o que seria bom ser feito. Assim sendo, o orçamento se torna o mais próximo possível da realidade.

Essa espécie de orçamento consiste basicamente em uma análise crítica de todos os recursos solicitados pelos órgãos governamentais. Neste tipo de abordagem, na fase de elaboração da proposta orçamentária, questionar-se-ão as reais necessidades de cada área, sem compromisso com nenhum montante inicial de dotação.

Os órgãos governamentais, por sua vez, deverão justificar anualmente, na fase de elaboração da sua proposta orçamentária, a totalidade de seus gastos, sem utilizar o ano anterior como valor inicial mínimo².

Orçamento Participativo

² ENAP. Elaboração e Execução de Orçamento Público Disponível em: <file:///C:/Users/professor/Downloads/Elabora%20e%20Execu%20de%20Oramento%20Pblico.pdf>

Os orçamentos públicos nas democracias representativas são elaborados pelos poderes Executivo e Legislativo. Aliás, segundo os juristas especializados, a principal razão da existência do Legislativo na sua função precípua de representação popular, está na co-participação com o executivo na alocação dos recursos públicos por intermédio da elaboração dos orçamentos. O orçamento participativo incorpora a população ao processo decisório da elaboração orçamentária, seja por meio de lideranças da sociedade civil, seja por meio de audiências públicas ou por outras formas de consulta direta à sociedade. Trata-se de ouvir de forma direta as comunidades para a definição das ações do Governo para resolução dos problemas por elas considerados prioritários. É exercitado no Brasil em alguns estados da federação e em muitas Prefeituras. Na União, não tem sido aplicado, embora sejam feitas audiências públicas durante.

Tabela-resumo de Técnicas e Práticas Orçamentárias

A tabela abaixo objetiva dar uma visão agregada das técnicas orçamentárias vistas até aqui, bem como contempla outras práticas de elaboração orçamentária.

Denominação	Características	Observações
Orçamento Tradicional	Processo orçamentário em que é explicitado apenas o objeto de gasto.	Apresenta valores para as despesas com pessoal, material, serviços etc., sem relacionar os gastos a nenhuma finalidade (programa ou ação). Também é conhecido como Orçamento Clássico.
Orçamento de Desempenho	Processo orçamentário que apresenta duas dimensões do orçamento: - objeto de gasto; - um programa de trabalho, contendo as ações desenvolvidas. Enfatiza o desempenho organizacional	Também conhecido como orçamento funcional
Orçamento Programa	Orçamento que expressa, financeira e fisicamente, os programas de trabalho de governo, possibilitando: a) a integração do planejamento com o orçamento; b) a quantificação de objetivos e a fixação de metas; c) as relações insumo-produto; d) as alternativas programáticas; e) o acompanhamento físico-financeiro; f) a avaliação de resultados; g) a gerência por objetivos	Originalmente, integrava o sistema de planejamento, programação e orçamentação introduzido nos Estados Unidos, no final da década de 1950, sob a denominação PPBS (Planning Programming Budgeting System)
Orçamento Participativo	Processo orçamentário que contempla a população no processo decisório, por meio de lideranças ou audiências públicas Existência de uma coparticipação do Executivo e Legislativo na elaboração dos orçamentos Transparência dos critérios e informações que nortearão a tomada de decisões	Necessidade de um maior discricionariedade do governo na alocação dos gastos, a fim de que possa atender os anseios da Sociedade. Requer auto grau de mobilização social. Deve haver disposição do poder público em descentralizar e repartir o poder.
Orçamento Base-Zero	Processo orçamentário que se apoia na necessidade de justificativa de todos os programas cada vez que se inicia um novo ciclo orçamentário. Analisa, revê e avalia todas as despesas propostas e não apenas as das solicitações que ultrapassam o nível de gasto já existente.	Abordagem orçamentária desenvolvida nos Estados Unidos, pela Texas Instruments Inc., durante o ano de 1969. Foi adotada pelo Estado da Geórgia (governo Jimmy Carter), com vistas ao ano fiscal de 1973.

Orçamento Incremental (ou inercial)	Orçamento elaborado através de ajustes marginais nos seus itens de receita e despesa.	Repetição do orçamento anterior acrescido da variação de preços ocorrida no período.
Orçamento Com Teto Fixo	Critério de alocação de recursos através do estabelecimento de um quantitativo financeiro fixo (teto), obtido mediante a aplicação de um percentual único sobre as despesas realizadas em determinado período	Esse percentual único serve de base para que os órgãos/unidades elaborem suas propostas orçamentárias parciais.

Fonte: ENAP. *Elaboração e Execução de Orçamento Público Disponível em: file:///C:/Users/professor/Downloads/Elabora%20o%20e%20Execu%20o%20de%20Oramento%20Pblico.pdf*

• PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS³

Desde seus primórdios, a instituição orçamentária foi cercada de uma série de regras com a finalidade de aumentar-lhe a consistência no cumprimento de sua principal finalidade: auxiliar o controle parlamentar sobre os Executivos. Essa regras ou princípios receberam grande ênfase na fase que os orçamentos possuíam grande conotação jurídica, chegando alguns incorporados na corrente legislação: basicamente na Constituição, na Lei 4.320/64 e nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs). Os princípios orçamentários são premissas a serem observadas na concepção da proposta orçamentária.

I. Unidade - O orçamento deve ser uno, ou seja, deve existir apenas um orçamento para dado exercício financeiro. Dessa forma integrado, é possível obter eficazmente um retrato geral das finanças públicas e, o mais importante, permite-se ao Poder Legislativo o controle racional e direto das operações financeiras de responsabilidade do Executivo.

São evidências do cumprimento deste princípio, o fato de que apenas um único orçamento é examinado, aprovado e homologado. Além disso, tem-se um caixa único e uma única contabilidade.

O princípio da unidade é respaldado legalmente por meio do Art. 2º da Lei 4.320/64 e pelo § 5º do art. 165 da CF 88.

Mas mesmo assim, o princípio clássico da unidade não estava, na verdade, sendo observado. As dificuldades começaram antes da Constituição de 88 em razão da própria evolução do sistema orçamentário brasileiro. Na década de 80, havia um convívio simultâneo com três orçamentos distintos, o orçamento fiscal, o orçamento monetário e o orçamento das estatais. Não ocorria nenhuma consolidação entre os mesmos.

Na verdade, o art.62, da Constituição de 1967, emendada, limitava o alcance de sua aplicação, ao excluir expressamente do orçamento anual as entidades que não recebessem subvenções ou transferências à conta do orçamento (exemplo: Banco do Brasil - exceto se houver integralização de capital pela União).

No seu § 1º, estabelecia que a inclusão, no orçamento anual, da despesa e da receita dos órgãos da administração indireta será feita em dotações globais e não lhes prejudicará a autonomia na gestão legal dos seus recursos.

O orçamento Fiscal era sempre equilibrado e era aprovado pelo Legislativo. O orçamento monetário e o das Empresas Estatais eram deficitários e sem controle e, além do mais, não eram votados. Ora, como o déficit público e os subsídios mais importantes estavam no orçamento monetário, o Legislativo encontrava-se, praticamente, alijado das decisões mais relevantes em relação à política fiscal e monetária da Nação.

II. Totalidade - Coube à doutrina tratar de reconceituar o princípio da unidade de forma que abrangesse as novas situações. Surgiu, então, o princípio da totalidade, que possibilitava a coexistência de múltiplos orçamentos que, entretanto, devem sofrer consolidação, de forma a permitir uma visão geral do conjunto das finanças públicas.

A Constituição de 1988 trouxe melhor entendimento para a questão ao precisar a composição do orçamento anual que passará a ser integrado pelas seguintes partes: a) orçamento fiscal; b) orçamento da seguridade social e c) orçamento de investimentos das estatais. Este modelo, em linhas gerais segue o princípio da totalidade.

III. Universalidade - Princípio pelo qual o orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas do Estado. Indispensável para o controle parlamentar, pois possibilita:

³ <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/principios.html>

- a) conhecer a priori todas as receitas e despesas do governo e dar prévia autorização para respectiva arrecadação e realização;
- b) impedir ao Executivo a realização de qualquer operação de receita e de despesa sem prévia autorização Legislativa;
- c) conhecer o exato volume global das despesas projetadas pelo governo, a fim de autorizar a cobrança de tributos estritamente necessários para atendê-las.

Na Lei 4.320/64, o cumprimento da regra é exigido nos seguintes dispositivos:

- Art.2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e da despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.
- Art.3º A Lei do Orçamento compreenderá todas as receitas, inclusive as operações de crédito autorizadas em lei.

A Emenda Constitucional n.º 1/69 consagra essa regra de forma peculiar: "O orçamento anual compreenderá obrigatoriamente as despesas e receitas relativas a todos os Poderes, órgãos, fundos, tanto da administração direta quanto da indireta, excluídas apenas as entidades que não recebam subvenções ou transferências à conta do orçamento.

Observa-se, claramente, que houve um mal entendimento entre a condição de auto-suficiência ou não da entidade com a questão, que é fundamental, da utilização ou não de recursos públicos.

Somente a partir de 1988 as operações de crédito foram incluídas no orçamento. Além disso, as empresas estatais e de economia mista, bem como as agências oficiais de fomento (BNDES, CEF, Banco da Amazônia, BNB) e os Fundos Constitucionais (FINAM, FINOR, PIN/PROTERRA) não têm a obrigatoriedade de integrar suas despesas e receitas operacionais ao orçamento público. Esses orçamentos são organizados e acompanhados com a participação do Ministério do Planejamento (MPO), ou seja, não são apreciados pelo Legislativo. A inclusão de seus investimentos no Orçamento da União é justificada na medida que tais aplicações contam com o apoio do orçamento fiscal e até mesmo da seguridade.

IV. Anualidade ou Periodicidade - O orçamento deve ser elaborado e autorizado para um determinado período de tempo, geralmente um ano. A exceção se dá nos créditos especiais e extraordinário autorizados nos últimos quatro meses do exercício, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício subsequente.

Este princípio tem origem na questão surgida na Idade Média sobre a anualidade do imposto. E aí se encontra a principal consequência positiva em relação a este princípio, pois dessa forma exige-se autorização periódica do Parlamento. No Brasil, o exercício financeiro coincide com o ano civil, como sói acontecer na maioria dos países. Mas isso não é regra geral. Na Itália e na Suécia o exercício financeiro começa em 1/7 e termina em 30/6. Na Inglaterra, no Japão e na Alemanha o exercício financeiro vai de 1/4 a 31/3. Nos Estados Unidos começa em 1/10, prolongando-se até 30/9.

O § 5º do art. 165 da CF 88 dá respaldo legal a este princípio quando dispõe que: "A lei orçamentária anual compreenderá:"

O cumprimento deste princípio torna-se evidente nas ementas das Leis Orçamentárias, como por exemplo, a da Lei 10.837/2004: "Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2004."

Observe-se, finalmente, que a programação financeira, trimestral na Lei 4.320/64 e mensal nos Decretos de Contingenciamento, limitando a faculdade de os órgãos empenhar despesas, não mais ao montante das dotações anuais, pode ser entendido como um abandono parcial do princípio da anualidade.

V. Exclusividade - A lei orçamentária deverá conter apenas matéria orçamentária ou financeira. Ou seja, dela deve ser excluído qualquer dispositivo estranha à estimativa de receita e à fixação de despesa. O objetivo deste princípio é evitar a presença de "caldas e rabilongos"

Não se inclui na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita.

Este princípio encontra-se expresso no art. 165, § 8º da CF de 88: "A lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa ..."

VI. Especificação, Especialização ou Discriminação - As receitas e as despesas devem aparecer de forma discriminada, de tal forma que se possa saber, pormenorizadamente, as origens dos recursos e sua aplicação. Como regra clássica tinha o objetivo de facilitar a função de acompanhamento e controle do gasto público, pois inibe a concessão de autorizações genéricas (comumente chamadas de emendas curinga ou "rachadinhas") que propiciam demasiada flexibilidade e arbítrio ao Poder Executivo, dando mais segurança ao contribuinte e ao Legislativo.

A Lei nº 4.320/64 incorpora o princípio no seu art. 5º: "A Lei de Orçamento não consignará dotações globais para atender indiferentemente as despesas..., "

O art. 15 da referida Lei exige também um nível mínimo de detalhamento: "...a discriminação da despesa far-se-á, no mínimo, por elementos".

Como evidência de cumprimento deste princípio pode-se citar a Atividade 4775, cujo título é "Capacitação de agentes atuantes nas culturas de oleaginosas". Mas, também, existem vários exemplos do não cumprimento como, por exemplo, a Ação 0620 "Apoio a projetos municipais de infraestrutura e serviços em agricultura familiar", ou o subtítulo "Ações de Saneamento Básico em pequenas cidades da Região Sul"

VII. Não Vinculação ou Não Afetação das Receitas - Nenhuma parcela da receita geral poderá ser reservada ou comprometida para atender a certos casos ou a determinado gasto. Ou seja, a receita não pode ter vinculações. Essas reduzem o grau de liberdade do gestor e engessa o planejamento de longo, médio e curto prazos.

Este princípio encontra-se claramente expresso no inciso IV do art. 167 da CF de 88, mas aplica-se somente às receitas de impostos.

"São vedados "a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts., 158 e 159, a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212), prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º".

As evidências de receitas afetadas são abundantes:

- Taxas, contribuições: servem para custear certos serviços prestados;
- Empréstimos: comprometidos para determinadas finalidades;
- Fundos: receitas vinculadas.

Observe-se ainda que as vinculações foram eliminadas no governo Figueiredo, mas, infelizmente, ressuscitadas na Constituição de 1988. O ministro Palocci recoloca essa ideia na ordem do dia.

VIII. Orçamento Bruto - Este princípio clássico surgiu juntamente com o da universalidade, visando ao mesmo objetivo. Todas as parcelas da receita e da despesa devem aparecer no orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução.

A intenção é a de impedir a inclusão de valores líquidos ou de saldos resultantes do confronto entre receitas e as despesas de determinado serviço público.

Lei 4.320/64 consagra este princípio em seu art. 6º: "Todas as receitas e despesas constarão da Lei do Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções. Reforçando este princípio, o § 1º do mesmo artigo estabelece o mecanismo de transferência entre unidades governamentais "

Dessa forma, as cotas de receita que uma entidade pública deva transferir a outra incluir-se-ão, como despesa, no orçamento da entidade obrigada à transferência e, como receita, no orçamento da que as deva receber. Como exemplo desse procedimento pode-se citar o caso da Arrecadação do Imposto Territorial Rural, que se constitui numa receita prevista no orçamento da União para 2004 com o valor de R\$ 309,4 milhões. No mesmo orçamento, fixa-se uma despesa relativa à Transferência para Municípios (UO 73108-Transferências Constitucionais) no valor de R\$ 154,7 milhões.

Ou seja, se o Orçamento registrasse apenas uma entrada líquida para a União de apenas R\$ 154,7 milhões, parte da história estaria perdida.

IX. Equilíbrio - Princípio clássico que tem merecido maior atenção, mesmo fora do âmbito específico do orçamento, pautado nos ideais liberais dos economistas clássicos (Smith, Say, Ricardo). O keynesianismo (a partir dos anos 30) tornou-se uma contraposição ao princípio do orçamento equilibrado, justificando a intervenção do governo nos períodos de recessão. Admitia-se o déficit (dívida) e seu financiamento. Economicamente haveria compensação, pois a utilização de recursos ociosos geraria mais emprego, mais renda, mais receita para o Governo e, finalmente, recolocaria a economia na sua rota de crescimento.

No Brasil, as últimas Constituições têm tratado essa questão ora de maneira explícita ora de forma indireta. A Constituição de 1967 dispunha que: "O montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total de receitas estimadas para o mesmo período."

Observa-se a existência de dificuldades estruturais para o cumprimento desse princípio, principalmente em fases de crescimento da economia, pois as despesas públicas normalmente crescem mais que as receitas públicas quando há crescimento da renda interna.

De qualquer forma, *ex-ante*, o equilíbrio orçamentário é respeitado, conforme pode ser verificado nos Arts. 2º e 3º da Lei 10.837/2003, onde: A Receita Total é estimada em R\$ 1.469.087.336,00, e a Despesa Total é fixada em R\$ 1.469.087.336,00.

Entretanto, nas cifras acima encontra-se um tremendo déficit, devidamente financiado por empréstimos. O déficit aparece embutido nas chamadas Operações de Crédito que classificam tanto os financiamentos de longo prazo contratados para obras, as operações de curto prazo de recomposição de caixa e que se transformam em longo prazo pela permanente rolagem e a receita com a colocação de títulos e obrigações emitidas pelo Tesouro.

A CF 88 adotou uma postura mais realista. Propôs o equilíbrio entre operações de crédito e as despesas de capital. O art. 167, inciso III, veda: "a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital ...";

Qual a mensagem que se encontra vinculada a esse dispositivo? Claramente a de que o endividamento só pode ser admitido para a realização de investimento ou abatimento da dívida. Ou seja, deve-se evitar tomar dinheiro emprestado para gastar com despesa corrente, mas pode pegar emprestado para cobrir despesa de capital (o déficit aqui é permitido). Essa é uma norma lógica e de grande importância para as finanças públicas do País. Na verdade, é a Regra de Ouro reforçada na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, art. 12, § 2º): "O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária."

Essa Regra também significa, por outro lado, que a receita corrente deve cobrir as despesas correntes (não pode haver déficit corrente). A Regra de Ouro vem sendo adequadamente cumprida nos últimos orçamentos, exceto nos dois últimos (2003 e 2004). Para o exercício de 2004, o valor das operações de crédito dos orçamentos fiscal e da seguridade é de R\$ 629,7 bilhões. Se somado a esse, o valor corresponde ao Orçamento de Investimento das Estatais — OIE - (R\$ 5,9 milhões) chega-se ao total de R\$ 635,6 milhões.

Já as despesas de capital dos orçamentos fiscal e da seguridade social somam R\$ 612,7 milhões. Com R\$ 23,8 do OIE, chega-se ao total de R\$ 636,5 milhões. Ou seja, só se cumpre a regra de ouro se se considera na contabilização os dados relativos ao Orçamento das Estatais.

Ainda com relação ao princípio do equilíbrio, um terceiro conceito surge a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal — o chamado Equilíbrio Fiscal. Na verdade, exige-se mais que o equilíbrio, exige-se um superávit (fiscal), ou seja, a receita (primária) deve superar a despesa (primária) de forma que o saldo possa ser utilizado para pagamento do serviço da dívida pública.

Essa variação do princípio do equilíbrio faz parte das orientações orçamentárias constantes das leis de diretrizes orçamentárias. O art. 15 da Lei nº 10.707, de 30 de julho de 2003 (LDO 2004) dispõe, por exemplo, que: "Art. 15. A elaboração do projeto da lei orçamentária de 2004, a aprovação e a execução da respectiva lei deverão levar em conta a obtenção de superávit primário em percentual do Produto Interno Bruto - PIB, conforme discriminado no Anexo de Metas Fiscais, constante do Anexo III desta Lei."

X. Legalidade - Historicamente, sempre se procurou dar um cunho jurídico ao orçamento, ou seja, para ser legal, tanto as receitas e as despesas precisam estar previstas a Lei Orçamentária Anual, ou seja, a aprovação do orçamento deve observar processo legislativo porque trata-se de um dispositivo de grande interesse da sociedade.

O respaldo a este princípio pode ser encontrado nos art. 37 166 da CF de 1988. O Art. 166 dispõe que: "Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum."

A evidência de seu cumprimento encontra-se na própria ementa das leis orçamentárias, como por exemplo, a da Lei nº 10.837/2003: "O Presidente da República Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:"

XI. Publicidade - O conteúdo orçamentário deve ser divulgado (publicado) nos veículos oficiais de comunicação para conhecimento do público e para eficácia de sua validade. Este princípio é consagrado no art. 37 da CF de 88: "A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos

Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: ..."

XII. Clareza ou Objetividade - O orçamento público deve ser apresentado em linguagem clara e compreensível a todas as pessoas que, por força do ofício ou interesse, precisam manipulá-lo. Difícil de ser empregado em razão da facilidade de a burocracia se expressar em linguagem complexa. Observe-se, por exemplo, o título da ação nº 0373 do orçamento para 2004: "Equalização de Juros e Bônus de Adimplência no Alongamento de Dívidas Originárias do Crédito Rural".

XIII. Exatidão - De acordo com esse princípio as estimativas devem ser tão exatas quanto possível, de forma a garantir à peça orçamentária um mínimo de consistência para que possa ser empregado como instrumento de programação, gerência e controle. Indiretamente, os autores especializados em matéria orçamentária apontam os arts. 7º e 16 do Decreto-Lei nº 200/67 como respaldo ao mesmo.

Questões:

01. (DETRAN-RJ - Analista – Contabilidade – EXATUS) A história da evolução conceitual do Orçamento Público é dividida em duas fases, quais são elas?

- (A) Orçamento Tradicional e Orçamento Moderno.
- (B) Orçamento Conceitual e Orçamento Sustentável
- (C) Orçamento Original e Orçamento Evolutivo.
- (D) Orçamento Primário e Orçamento Vigente.

02. (TRT - 18ª Região/GO - Técnico Judiciário - Área Administrativa – FCC) O Orçamento Público no Brasil.

- (A) é uma peça administrativa, de caráter indicativo, sem efeito legal.
- (B) é um instrumento de elaboração técnico-contábil que independe de negociações políticas entre esferas de poder.
- (C) tem sua proposição, aprovação e controle de execução como atribuições exclusivas de responsabilidade do Poder Executivo.
- (D) constitui-se em instrumento legal que estabelece as possibilidades de despesas do poder público, com base em estimativa de receita
- (E) é utilizado como ferramenta de política monetária a partir do controle dos padrões de investimentos dos entes financeiros privados.

03. (Secretaria do Estado Planejamento e Gestão/DF – Auditor Fiscal Atividades Urbanas – FUNIVERSA) Com relação ao orçamento público, assinale a alternativa correta.

- (A) Tem a natureza jurídica de lei complementar.
- (B) O projeto da lei orçamentária é de iniciativa de qualquer um dos poderes.
- (C) A Lei n.º 4.320/1964 estabelece o regime de tramitação do projeto de lei orçamentária.
- (D) Sob o enfoque formal, tem natureza jurídica de lei anual.
- (E) É um instrumento que estima a despesa e fixa a receita.

04. (TRF 1º REGIÃO – Analista Judiciário – Administrativa – FCC) Com relação aos tipos de orçamentos, considere as afirmativas abaixo:

I. No orçamento de tipo tradicional há grande preocupação com a clareza dos objetivos econômicos e sociais que motivaram a elaboração da peça orçamentária.

II. O orçamento base-zero exige a reavaliação de todos os programas cada vez que se inicia um novo ciclo orçamentário e não apenas as das solicitações que ultrapassam o nível de gasto já existente.

III. O orçamento-programa considera os objetivos que o Governo pretende atingir, num prazo pré-determinado.

IV. O orçamento de desempenho não pode ser considerado um orçamento-programa, pois não incorpora o controle contábil do gasto e o detalhamento da despesa.

V. No orçamento-programa a alocação dos recursos para unidades orçamentárias se dá com base na proporção dos recursos gastos em exercícios anteriores.

Está correto o que se afirma SOMENTE em:

- (A) I e IV.
- (B) I, III e IV.
- (C) II, III e V.
- (D) I, III, IV e V.
- (E) II e III.

05 – (CVM – Analista – Planejamento E Execução Financeira – ESAF) A abordagem orçamentária cujas principais características são a análise, revisão e avaliação de todas as despesas propostas e não apenas das solicitações que ultrapassam o nível de gasto já existente, de modo que todos os programas devem ser justificados cada vez que se inicia um novo ciclo orçamentário, denomina-se:

- a) orçamento tradicional.
- b) orçamento de base zero.
- c) orçamento de desempenho.
- d) orçamento programa.
- e) orçamento incremental.

06 - (TER MS – Analista Judiciário – Área Administrativa – CESPE) Acerca do orçamento público no Brasil, assinale a opção correta.

- a) A disposição dos três orçamentos que constituem a lei orçamentária anual – fiscal, seguridade social e orçamento de investimento das empresas – é, da mesma forma, estabelecida nas leis de diretrizes orçamentárias.
- b) A elaboração do orçamento anual desenvolve-se no âmbito do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, cujo órgão central é o Ministério do Desenvolvimento Social.
- c) Assim como os temas orçamentários, a obrigatoriedade de se adotar sistematicamente o planejamento nas diversas esferas do governo tornou-se realidade com a Constituição de 1967.
- d) O plano plurianual constitui a síntese dos esforços de planejamento da União, não atingindo os demais entes da Federação.
- e) O orçamento anual constitui princípio orientador para a elaboração das diretrizes orçamentárias.

07. (TJ-RR – Administrador – CESPE) Ao determinar o tipo e a quantidade de bens e serviços públicos que devem ser oferecidos, bem como o valor das contribuições de cada consumidor, o governo exerce sua função estabilizadora, mediante a aplicação de uma política monetária.

- () Certo () Errado

08. (TRE-MS - Analista Judiciário - Área Administrativa – CESPE) Tendo em vista que as funções econômicas do Estado são os principais instrumentos de ação estatal na economia, assinale a opção correta.

- (A) A função estabilizadora ocorre, principalmente, nas situações em que o governo se utiliza do orçamento para a provisão de bens mistos.
- (B) Para o exercício da função estabilizadora, o governo tem à disposição dois instrumentos macroeconômicos: a política fiscal e a política monetária.
- (C) A função alocativa do governo justifica-se nos casos em que existe eficiência por parte do mecanismo de ação privada (sistema de mercado).
- (D) A função estabilizadora, que promove o ajustamento da distribuição de renda, visa o chamado ideal de Pareto, que preconiza a melhoria do indivíduo sem que a situação dos demais seja deteriorada.
- (E) Para o exercício da função distributiva, o governo tem um único instrumento, denominado imposto de renda progressivo por faixas de renda.

Respostas:

01. Resposta: A.

A história divide a evolução conceitual do Orçamento Público em duas fases: o Orçamento tradicional e o Orçamento moderno. Até o século XIX, os doutrinadores consideram que perdurou o Orçamento Tradicional, que, é marcado pelo controle político (orçamento como instrumento de controle) cuja preocupação seria controlar os gastos públicos. Os gastos públicos eram vistos como um mal necessário.

02. Resposta: D.

O Orçamento Público contém a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas por um governo, em um determinado exercício financeiro.

03 - Resposta “D”

Lei Orçamentária Anual – LOA

Orçamento Público O orçamento público é um instrumento de planejamento governamental onde são previstas as receitas e fixadas as despesas para um determinado período.

Discute-se se ela é uma lei anual, entretanto, para a maioria dos autores, não existe tal dúvida, visto que essa lei, entre outras metas e prioridades administrativas, inclui as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente e orientará a elaboração da lei orçamentária anual.

Além do estabelecimento de metas e prioridades, deve a lei orçamentária dispor sobre a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, procurando equilibrar as despesas com as receitas

04. Resposta “E”

Orçamento Base Zero: Processo orçamentário que se apoia na necessidade de justificativa de todos os programas cada vez que se inicia um novo ciclo orçamentário.

Analisa, revê e avalia todas as despesas propostas e não apenas as das solicitações que ultrapassam o nível de gasto já existente.

Orçamento Programa: Orçamento que expressa, financeira e fisicamente, os programas de trabalho de governo, possibilitando:

- a) a integração do planejamento com o orçamento;
- b) a quantificação de objetivos e a fixação de metas;
- c) as relações insumo-produto;
- d) as alternativas programáticas;
- e) o acompanhamento físico-financeiro;
- f) a avaliação de resultados;
- g) a gerência por objetivos

05. Resposta “B”.

Orçamento Base Zero: Processo orçamentário que se apoia na necessidade de justificativa de todos os programas cada vez que se inicia um novo ciclo orçamentário.

Analisa, revê e avalia todas as despesas propostas e não apenas as das solicitações que ultrapassam o nível de gasto já existente.

06. Resposta “A”

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

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

07. Resposta: ERRADO.

A correta é a função **Alocativa** que diz respeito a *promover ajustamentos na alocação de recursos*, justifica-se quando o funcionamento do mecanismo de mercado (sistema de ação privada) não garante a necessária eficiência na utilização desses recursos. Portanto, a utilização desse instrumento de atuação se efetiva em situações de “falha de mercado”, como, por exemplo, na presença de externalidades ou de bens públicos.

08. Resposta: B.

A **função estabilizadora**, por fim, está associada à *manutenção da estabilidade econômica*, justificada como meio de atenuar o impacto social e econômico na presença de inflação ou depressão. Portanto, seu emprego gera estabilidade dos níveis de preço (combate às pressões inflacionárias), diminui os

potenciais efeitos da depressão e mantém o nível de emprego (combate ao desemprego), tendo à disposição dois instrumentos macroeconômicos: a política fiscal e a política monetária.



Orçamento-Programa: conceitos e objetivos.

ORÇAMENTO-PROGRAMA

De acordo com Kashiwakura⁴, o Orçamento-Programa - em inglês, *Planning-Programming Budgeting System* – PPBS - surgiu nos Estados Unidos, na década de 1950. Primeiramente, o Orçamento-Programa foi utilizado por grandes empresas privadas como a Du Pont, General Motors e Ford, em um esforço para planejar os seus desenvolvimentos empresariais.

Mais tarde, a "*Comission on Organization of the Executive Branch of the Government*" (que ficou conhecida pelo nome de Comissão Hoover, por causa do seu presidente Herbert Hoover) aperfeiçoou e adaptou o Orçamento-Programa para o setor público. O governo do Canadá, por exemplo, utiliza a chamada *Planing, Programming and Budgeting System* (PPBS). O Orçamento-Programa foi sistematizado pela Organização das Nações Unidas (ONU), com a concepção extraída da experiência federal americana obtida com a implantação do Orçamento de Desempenho (*Performance Budget*). O Brasil assinou a Lei nº. 4.320/64, em 7 de março de 1964, que efetivou a adoção legal do orçamento-programa.

Esta Lei preceitua no seu art. 2.º:

A Lei de orçamento conterà a discriminação da receita e da despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

Embora desde 1965 o Orçamento da União já se apresentasse classificado por Funções e Subfunções, o Orçamento-Programa teve seus princípios claramente delineados e estatuídos quando da assinatura do Decreto-Lei nº. 200, de 25-2-1967, que disciplina os aspectos orçamentários, referindo-se, expressamente, ao Orçamento-Programa. Conforme se lê em seu Art. 7.º, "a ação governamental obedecerá a planejamento que vise ao desenvolvimento econômico-social do país e à segurança nacional, norteados segundo planos e programas, elaborados na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos:

- a) plano geral de governo;
- b) programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual;
- c) orçamento-programa anual;
- d) programação financeira de desembolso"

TÍTULO III DO DECRETO Lei n.º 200 de 25-02-1967 DO PLANEJAMENTO, DO ORÇAMENTO-PROGRAMA E DA PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA

"Art. 15. A ação administrativa do Poder Executivo obedecerá a programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, elaborados através dos órgãos de planejamento, sob a orientação e a coordenação superiores do Presidente da República.

§ 1.º Cabe a cada Ministro de Estado orientar e dirigir a elaboração do programa setorial e regional correspondente a seu Ministério e ao Ministro de Estado, Chefe da Secretaria de Planejamento, auxiliar diretamente o Presidente da República na coordenação, revisão e consolidação dos programas setoriais e regionais e na elaboração da programação geral do Governo. (Redação dada pela Lei n.º 6.036, de 1974).

§ 2.º Com relação à Administração Militar, observar-se-á a finalidade precípua que deve regê-la, tendo em vista a destinação constitucional das Forças Armadas, sob a responsabilidade dos respectivos Ministros, que são os seus Comandantes Superiores. (Redação dada pelo Decreto Lei n.º 900, de 1969).

§ 3.º A aprovação dos planos e programas gerais, setoriais e regionais é da competência do Presidente da República.

⁴ http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/IIIPremio/sistemas/MH2tefpIIPTN/KASHIWAKURA_Helder_Kitoshi.pdf

Art. 16. Em cada ano, será elaborado um orçamento-programa, que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual.

Parágrafo único. Na elaboração do orçamento-programa serão considerados, além dos recursos consignados no Orçamento da União, os recursos extra orçamentários vinculados à execução do programa do Governo.

Art. 17. Para ajustar o ritmo de execução do orçamento-programa ao fluxo provável de recursos, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e o Ministério da Fazenda elaborarão, em conjunto, a programação financeira de desembolso, de modo a assegurar a liberação automática e oportuna dos recursos necessários à execução dos programas anuais de trabalho.

Art. 18. Toda atividade deverá ajustar-se à programação governamental e ao orçamento programa e os compromissos financeiros só poderão ser assumidos em consonância com a programação financeira de desembolso.”

Em 1974, através da Portaria n.º 9/7421, o governo federal estendeu sua concepção de classificação programática aos demais níveis governamentais. Além da uniformização da terminologia, a opção pelo esquema classificatório padrão foi justificada com base na necessidade de informações mais amplas sobre as programações de governo, inclusive para a implementação do processo integrado de planejamento e orçamento.

O orçamento é um plano de trabalho, expresso em termos financeiros, para um determinado período de tempo, contendo os meios de financiamento das despesas governamentais e aprovado por uma lei. Esta definição, segundo o autor, permite:

- a) definir o orçamento como instrumento de planejamento;
- b) conceber o plano em termos financeiros;
- c) manter o aspecto legal do orçamento;
- d) limitar no tempo e nas dotações, a autorização legislativa para a arrecadação da receita e aplicação dos dinheiros.

Vantagens do Orçamento Programa:

- 1) Melhor planejamento do trabalho;
- 2) Maior precisão na elaboração dos orçamentos;
- 3) Determinação de responsabilidades;
- 4) Maior oportunidade para redução dos custos, baseando-se em decisões políticas;
- 5) Maior compreensão do conteúdo do orçamento por parte do Executivo, do Legislativo e do público;
- 6) Identificação das funções duplicadas;
- 7) Melhor controle da execução do programa.

Elementos essenciais do Orçamento-Programa:

- a) os objetivos, metas e propósitos perseguidos pela instituição e para cuja consecução são utilizados os recursos orçamentários;
- b) os programas, isto é, os instrumentos de integração dos esforços governamentais no sentido da concretização dos objetivos;
- c) os custos dos programas medidos através da identificação dos meios ou insumos (pessoal, material, equipamentos, serviços, etc.) necessários para a obtenção dos resultados; e
- d) medidas de desempenho com a finalidade de medir as realizações (produto final) e os esforços despendidos na execução dos programas.

A partir da Lei n.º 4.320, de 17.03.1964, e com o advento da Lei Complementar n.º 101, de 04.05.2000, o orçamento público brasileiro ganhou o status de orçamento-programa, integrado aos sistemas de contabilidade pública. No direito administrativo brasileiro, o orçamento público é o ato administrativo através do qual o Poder Legislativo autoriza o Poder Executivo a executar determinada despesa pública, destinada a cobrir o custeio do ente ou a seguir a sua política econômica.

O orçamento público brasileiro compreende a elaboração e a execução de três leis básicas: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LOA) que, em conjunto, materializam o planejamento e a execução das políticas públicas de cada ente da Federação.⁵

Planejamento no orçamento-programa⁶

O processo de planejamento-orçamento desenvolve-se através dos seguintes passos:

- Determinação da situação.
- Diagnóstico da situação.
- Apresentação de soluções alternativas.
- Estabelecimento de prioridades.
- Definição de objetivos.
- Determinação das atividades para concretização dos objetivos.
- Determinação dos recursos humanos, materiais e financeiros.

O processo orçamentário resulta de um trabalho técnico, cuja finalidade é atingir a máxima racionalidade no emprego do dinheiro público, para o atingimento sempre crescente de bens e serviços a serem colocados à disposição da coletividade, visando proporcionar-lhe o maior grau de bem-estar social possível. E quando se utiliza esses procedimentos, começa-se a verificar que existem problemas que, se observados de forma ordenada, através de uma técnica eficiente, poderão ser solucionados por diversas formas, escolhendo critérios baseados em estabelecimento de prioridades, adequando os recursos humanos, materiais e financeiros de que se pode dispor, com a implementação das soluções apresentadas.

A conjugação desses procedimentos permitirá a tomada de decisão calcada em bases técnicas, cuja escolha de solução recairá sobre a que apresentar, no momento, melhores condições, segundo os critérios de prioridade estabelecidos.

Para melhor ilustrar a forma de adoção desses passos, apresentaremos um exemplo que percorrerá, de forma abrangente, todos os procedimentos.⁷

PROBLEMA EXISTENTE

Um pequeno município possui como principal produto a laranja. Mas não há escoamento satisfatório de sua produção.

Determinação da situação

Preliminarmente, para se determinar a situação é necessário conhecer o problema existente, pois nele é que se baseia. Conhecido o problema, deve-se proceder à verificação das causas que o estão originando, isto é, por que o escoamento da produção de laranja não é satisfatório?

Imaginemos que, feita a verificação devida, foi constatado que o problema é causado em virtude de uma estrada de terra muito estreita e que, por ser utilizada por carroças, dificulta sobremodo o transporte por caminhão, situação também agravada por uma ponte de madeira mal conservada.

Especificando um pouco mais o problema, foi constatado na verificação que a estrada de terra é muito ruim e, frequentemente, fica intransitável. A ponte está estragada, é de madeira, não está conservada e não permite a passagem de caminhões. Como o transporte das laranjas é feito através da ponte, utilizam-se carroças para atravessá-la. Para agravar a situação, sabe-se que a safra de laranjas dos próximos anos será 50% maior.

Portanto, podemos, assim, determinar a situação: uma produção de laranjas que não possui bom escoamento devido à deficiência de uma estrada e de uma ponte.

Diagnóstico da situação

Após a determinação da situação, com base nas verificações feitas, pode-se como consequência inferir e diagnosticar a situação.

O diagnóstico da situação seria: estrada estreita, muito velha, de terra, com ponte de madeira velha e estragada, que não permite a passagem de caminhões. O transporte de laranjas é feito por carroças até o outro lado da ponte, para poder carregar o caminhão. A safra do próximo ano será maior, e 50% da safra – cerca de 20.000 caixas de laranjas – será perdida.

⁵ <http://jus.com.br/artigos/14940/o-orcamento-publico-brasileiro#ixzz3VKpm91dP>

⁶ Kohama, Heilio. *Contabilidade Pública: teoria e prática*. 12.edição – São Paulo: Atlas, 2012.

⁷ Este problema foi apresentado no "Texto Programado de Orçamento Programa", editado pela Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo.

Apresentação de soluções

É a etapa que na sequência terá de ser realizada e consiste na procura de formas e maneiras pelas quais o problema poderá ser minimizado, contornado ou resolvido.

Não existem dúvidas de que um problema existente poderá ser visto sob várias formas alternativas, todas direcionadas na busca de soluções viáveis. É claro que a procura de opções tem em vista a diversificação econômica de custos, mesmo porque cada uma delas apresentará um orçamento financeiro adequado.

No caso do exemplo exposto, podem-se apresentar três soluções viáveis, consubstanciadas no seguinte:

- a. pavimentar a estrada e ampliá-la;
- b. melhorar as condições da estrada, mantendo-a em terra;
- c. construir nova ponte.

Estabelecimento de prioridades

Apresentadas as soluções possíveis, deve o assunto merecer - por parte dos responsáveis - uma escolha técnica em que as soluções sejam ordenadas com prioridade, isto é, qual deve ser a ordem a seguir, para o atendimento das soluções propostas.

O estabelecimento de prioridades significa que as soluções dentro das disponibilidades de recursos deverão ser escolhidas pela ordem técnica recomendada. E, no caso que estamos desenvolvendo, as prioridades poderiam ser ordenadas, tecnicamente, na seguinte conformidade:

1. construir nova ponte;
2. ampliar e asfaltar a estrada;
3. ampliar a estrada.

Pelo estabelecimento de prioridades anteriormente ordenado, verifica-se que a construção da nova ponte é eminente para solucionar o problema. A estrada deverá ser ampliada; se existem recursos, recomenda-se que seja asfaltada, mas se forem escassos, que impeçam ou inviabilizem a recomendação, deve - pelo menos - ser ampliada.

Definições de objetivos

Em vista do estabelecimento das prioridades de solução do problema, devem elas merecer uma definição de objetivos, qual seja, o detalhamento do que se pretende atingir e alcançar.

Segundo a mesma ordem das prioridades, os objetivos poderiam ser assim definidos:

1. Construir nova ponte.

Construir ponte de concreto para dar escoamento total da safra atual e dos próximos quatro anos. Construí-la em 6 meses, com largura mínima de 7 metros.

2. Ampliar e asfaltar a estrada.

Ampliar a estrada e asfaltá-la, com um mínimo de sete metros de largura, em um trecho de 10 quilômetros em seis meses, para permitir o escoamento de 90% da safra atual e 80% das próximas safras.

3. Ampliar a estrada.

Ampliar a estrada para sete metros de largura, em um trecho de 10 quilômetros em seis meses, para permitir o escoamento de 70% da safra atual e 60% das próximas safras.

Determinação de atividades para concretização dos objetivos

Definidos os objetivos, como são de caráter amplo, é necessário determinar as atividades a serem desenvolvidas para melhor atingi-los. Tal determinação consiste no detalhamento de todas as ações que deverão ser implementadas e que poderão ser descritas da seguinte forma:

1. Localizar a posição da ponte.

- 1.1. Elaborar o projeto.
- 1.2. Contratar a obra.
- 1.3. Construir a ponte.

2. Passar a motoniveladora.

- 2.1. Contratar o asfaltamento.

2.2. Asfaltar.

3. Passar motoniveladora.

Determinação dos recursos humanos, materiais e financeiros

Feito o detalhamento das ações, cabe a identificação e determinação dos recursos humanos, materiais e financeiros necessários para o cumprimento e execução das atividades.

Para melhor visualização, apresentaremos primeiro a determinação dos recursos humanos e materiais e, em seguida, os meios financeiros indispensáveis.

I. Recursos humanos e materiais

1. Fiscal da obra

1.1.

1.2. Firma empreiteira

1.3.

2. Firma empreiteira

2.1. Diretor Administrativo

2.2. Firma empreiteira

3. Equipamento

Combustível

Um Operador

II. Recursos Financeiros

1. Remuneração do fiscal, durante 6 meses \$

1.1.

1.2. Custo da obra em 6 meses \$

1.3.

2. Custo da obra em 6 meses \$

3. Combustível em 6 meses \$

Remuneração de um operador de máquina por 6 meses \$

Para finalizar, pode-se dizer que, feitos os estudos técnicos, ordenadas as prioridades, definidos os objetivos a cada uma correspondente, bem como determinadas as atividades e os recursos humanos, materiais e financeiros indispensáveis, o assunto está em condições de merecer - por parte dos responsáveis - uma tomada de decisão quanto à escolha da solução que melhor atenda aos requisitos técnicos adequados aos recursos existentes ou possíveis.

Na sequência, feita a escolha através da tomada de decisão, há que se proceder à devida classificação programática. Nas hipóteses definidas como objetivos (item 5), poderiam ser identificadas, para efeito da devida programação, as seguintes categorias:

a. No caso do objetivo CONSTRUIR NOVA PONTE

Teria de ser criado, na Classificação Funcional-Programática, um PROJETO denominado Construção de Ponte, que obedece à seguinte estrutura:

FUNÇÃO 26 TRANSPORTE

SUBFUNÇÃO 782 TRANSPORTE RODOVIÁRIO

PROGRAMA 001 ESTRADAS VICINAIS

PROJETO 1.001 CONSTRUÇÃO DA PONTE

b. No caso do objetivo AMPLIAR E ASFALTAR A ESTRADA

Teria de ser criado, na Classificação Funcional-Programática, um PROJETO denominado AMPLIAÇÃO E ASFALTAMENTO DE ESTRADA, que obedeceria à seguinte estrutura:

FUNÇÃO 26 TRANSPORTE

SUBFUNÇÃO 782 TRANSPORTE RODOVIÁRIO

PROGRAMA 001 ESTRADAS VICINAIS

PROJET 3.0001 AMPLIAÇÃO E ASFALTAMENTO DE ESTRADA

c. No caso do objetivo **AMPLIAR A ESTRADA**

Partindo-se do pressuposto de que exista um órgão de conservação de estrada e que a ampliação não implique nenhuma desapropriação, teríamos um serviço que consistiria em passar a motoniveladora, e a Classificação Funcional-programática utilizaria a ATIVIDADE denominada CONSERVAÇÃO DE ESTRADA, que obedeceria à seguinte estrutura:

FUNÇÃO 26 TRANSPORTE
SUBFUNÇÃO 782 TRANSPORTE RODOVIÁRIO
PROGRAMA 0001 ESTRADA VICINAIS
ATIVIDADE 2.0001 CONSERVAÇÃO DE ESTRADA

Categorias de programação

As categorias de programação são os diversos níveis de programação concreta, adotados para ordenar o processo de seleção dos objetivos e dos meios.

Programar significa selecionar os objetivos que se procura alcançar, determinar as ações que permitirão atingir tais fins, calcular e consignar os meios para efetivação das ações, como já foi dito.

As características de programação podem ser definidas em dois níveis:

- I. Nível de objetivos
- II. Nível de meios (atividades e ações)

I. NÍVEL DE OBJETIVOS – são as categorias de programação em que são definidos os fins ou produtos finais a serem atingidos e alcançados. Neste nível, elaboram-se os Programas a serem desenvolvidos, em conformidade com os objetivos definidos. *Objetivo* se define como cada bem ou serviço que o governo se propõe colocar à disposição da comunidade, no cumprimento de sua tarefa de satisfazer às necessidades públicas.

Programa é o conjunto de ações necessárias para alcançar um objetivo concreto, bem como os recursos indispensáveis à sua consecução, sob a responsabilidade de uma ser feita através da descrição do objetivo, detalhando-o, ou seja, qual a finalidade que o Programa pretende atingir, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual.

O programa pode ser simples ou complexo.

Programa simples se caracteriza pela absoluta homogeneidade do seu produto final, isto é, abrange apenas uma finalidade específica. *Produto Final* é o nome que se dá a cada tipo de bem ou serviço que satisfaça, por si só, certas necessidades da comunidade. Exemplo de programas Simples: Processo Legislativo.

Programa complexo = o produto final é relevantemente homogêneo - desagradável em produtos finais parciais. *Produtos finais* parciais são como o conjunto de bens ou serviços que, agregados, compõem o produto final. Exemplo de Programa Complexo: formação em Curso Superior.

A Formação em Curso Superior tipifica um Programa Complexo, por quanto seu produto final pode ser desagradável em produtos finais parciais, através dos Cursos de Graduação, curso de Pós Graduação, Cursos de Extensão Universitária, uma vez que todos estão compreendidos no Programa de Formação em Curso Superior. Por certo, a consolidação desses produtos finais parciais compreenderá o produto final do programa de formação em Curso Superior.

II. NÍVEL DE MEIOS – são as categorias de programação nas quais são definidas as ações necessárias para alcançar o objetivo de um programa ou subprograma, bem como os recursos humanos, materiais e financeiros, em quantidade e qualidade adequadas àquela realização. Essas ações são definidas através de Atividades e Projetos.

1. **Projeto** é um instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações limitadas no tempo, das quais resulta um produto final que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo. Exemplos: Construção e ampliação de sala de aula. No nosso caso, já foram descritos:

1. Construção de ponte; 2. Ampliação e asfaltamento de estrada.

O conjunto de operações mencionadas denomina-se obra.

Obra é entendida como cada uma das unidades físicas que, combinadas ou complementadas entre si, levam ao cumprimento do objetivo do projeto. Exemplos: Construção e ampliação do Colégio Comunitário e, no nosso caso, teríamos as obras: Construção da ponte sobre o rio das Laranjas, ligação do bairro Laranjal com a aldeia Vila Pio. (Isto para o caso 1) e obra Ampliação da Estrada Reta (para os casos 2 e 3).

Trabalho é entendido como o esforço sistemático para executar cada uma das tarefas do processo de execução de uma obra.

2. **Atividades** é um instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, necessárias à manutenção da ação do governo. Exemplo: Apoio Técnico ao Ensino de Graduação. Em nosso caso: Conservação de Estradas.

O conjunto de operações mencionado acima denomina-se tarefa:

Tarefa é o conjunto de ações homogêneas que compõem uma atividade e que devem ser conhecidas em detalhe e com precisão suficientes, bem como o seu volume, para que seja possível o cálculo racional dos recursos humanos, materiais e financeiros nas devidas proporções. Exemplos de tarefa que compõem a atividade Apoio Técnico ao Ensino de Graduação; lavratura de atos, apresentação e aprovação de quadros de distribuição das aulas; concessão de bolsas.

Em suma, o Orçamento-Programa permite:

- melhor aproveitamento dos recursos;
- determinar os meios financeiros em bases mais realistas;
- critérios objetivos de análise e decisão;
- verificar se as atividades previstas são as mais adequadas para o atingimento do objetivo;
- acompanhamento e controle, para que o atingimento do objetivo se concretize.

Questões:

01. (STM - Técnico Judiciário – Contabilidade – CESPE) Acerca do orçamento-programa, julgue os itens que se seguem.

Os objetivos e propósitos, os programas e seus custos e as medidas de desempenho são componentes essenciais do orçamento-programa.

() Certo () Errado

02. (TCM-PA - Técnico em Informática – FCC) O elemento básico da estrutura do Orçamento Programa é o programa que pode ser conceituado como um instrumento de

(A) identificação da estrutura organizacional e administrativa governamental que se subdivide em dois níveis hierárquicos: órgão orçamentário e unidade orçamentária.

(B) programação, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo.

(C) organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual.

(D) programação, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo.

(E) identificação do maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público de cada esfera de governo.

03. (IDAF-ES – Contador – FUNCAB) Sobre o orçamento-programa NÃO está correto afirmar.

(A) põe em destaque as metas, os objetivos e as intenções do Governo.

(B) discrimina as despesas segundo a sua natureza, dando ênfase aos fins, de modo a demonstrar em que e para que o Governo gastará e também quem será o responsável pela execução de seus programas.

(C) preocupa-se em enfatizar os fins e não os meios.

(D) consolida um grupo de programas que o Governo pretende realizar durante um período.

(E) nada mais é que um aperfeiçoamento do orçamento tradicional e deve ter, entre outros, como objetivo, conduzir uma redução de custo.

04. (BADESC - Analista Administrativo – FGV) As alternativas a seguir apresentam características do orçamento-programa, à exceção de uma. Assinale-a.

- (A) O orçamento-programa aloca recursos para a consecução de objetivos e metas.
- (B) O orçamento-programa adota, como principal critério de classificação, o funcional-programático.
- (C) O orçamento-programa usa sistematicamente indicadores e padrões de medidas de desempenho.
- (D) A estrutura do orçamento-programa é voltada para os aspectos administrativos e de planejamento.
- (E) A elaboração do orçamento-programa considera as necessidades financeiras das unidades organizacionais.

05. (TJ-RO - Analista Judiciário – Administração – CESPE) Assinale a opção que apresenta característica do orçamento-programa.

- (A) participação direta e efetiva das comunidades na elaboração da proposta orçamentária
- (B) integração do planejamento ao orçamento com objetivos e metas a alcançar
- (C) classificação principal por unidades administrativas
- (D) desvinculação do planejamento
- (E) ênfase no objeto do gasto

06. (ABIN - Agente Técnico de Inteligência - Área de Contabilidade – CESPE) Em relação aos conceitos básicos de orçamento, julgue o próximo item.

O orçamento-programa discrimina as despesas segundo sua natureza, dando ênfase aos fins, de modo a demonstrar em que e para que o governo gastará e quem será responsável pela execução de seus programas.

- () Certo () Errado

07. (TSE - Analista Judiciário - Contabilidade – CONSULPLAN) O orçamento-programa é um instrumento de planejamento que permite identificar os programas, os projetos e as atividades que o Governo pretende realizar, além de estabelecer os objetivos, as metas, os custos e os resultados esperados e oferecer maior transparência dos gastos públicos.

Constitui-se em característica do orçamento programa a

- (A) classificação das despesas por objeto de gasto.
- (B) criação de conselhos populares.
- (C) não vinculação ao sistema de planejamento.
- (D) quantificação dos objetivos e fixação das metas.

Respostas:

01. Resposta: CERTO

Elementos essenciais do Orçamento-Programa:

- a) os objetivos, metas e propósitos perseguidos pela instituição e para cuja consecução são utilizados os recursos orçamentários;
- b) os programas, isto é, os instrumentos de integração dos esforços governamentais no sentido da concretização dos objetivos;
- c) os custos dos programas medidos através da identificação dos meios ou insumos (pessoal, material, equipamentos, serviços, etc.) necessários para a obtenção dos resultados; e
- d) medidas de desempenho com a finalidade de medir as realizações (produto final) e os esforços despendidos na execução dos programas.

02. Resposta: C.

Conforme o TÍTULO III DO DECRETO Lei n.º200 de 25-02-1967, Art. 15. A ação administrativa do Poder Executivo obedecerá a programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, elaborados através dos órgãos de planejamento, sob a orientação e a coordenação superiores do Presidente da República.

03. Resposta: E.

Essa é uma característica do Orçamento por desempenho e não do Orçamento-Programa.

04. Resposta: E.

Essa é uma característica do Orçamento Tradicional e não do Orçamento-Programa.

05. Resposta: B.

Conforme um dos elementos do Orçamento-Programa “Os programas, isto é, os instrumentos de integração dos esforços governamentais no sentido da concretização dos objetivos.”

06. Resposta: CERTO.

Lei n. 4.320/64, art. 2.º: *A Lei de orçamento conterà a discriminação da receita e da despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.*

07. Resposta: D.

De acordo com um dos Elementos essenciais do Orçamento-Programa:

a) os objetivos, metas e propósitos perseguidos pela instituição e para cuja consecução são utilizados os recursos orçamentários.

**Orçamento na Constituição Federal.****ORÇAMENTO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA**

A atividade financeira é considerada um dos instrumentos para a consecução das finalidades estatais e precisa ser dotada de mecanismos próprios para realizar seus fins. Diante da relevância do tema, o Direito Financeiro possui destaque no atual ordenamento jurídico brasileiro, com previsão derivada do texto constitucional, e influência no conteúdo das leis complementares que disciplinam as regras gerais para a realização da atividade financeira e leis ordinárias específicas, que dão concretude e executam a respectiva tarefa.

A Constituição Federal de 1988 institui em seu texto o sistema de normas financeiras, necessário e suficiente para realizá-los, agrupadas nos seguintes temas:

- a) competência normativa sobre a matéria financeira (artigos 24, 48, 52, 62 e 68);
- b) hipóteses de intervenção por descumprimento das obrigações financeiras (artigos 34 e 35);
- c) formas de fiscalização da atividade financeira (artigos 21, 70, 71 e 74);
- d) sistema tributário nacional (artigos 145 a 156 e 195);
- e) repartições de receitas tributárias (artigos 157 a 162);
- f) normas gerais sobre as finanças públicas e sistema monetário (artigos 163 e 164);
- g) disposições relativas ao orçamento (artigos 165 a 169).

Dispositivos constitucionais mencionados acima:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

- I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;
- II - orçamento;
- III - juntas comerciais;
- IV - custas dos serviços forenses;
- V - produção e consumo;
- VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;
- VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;
- VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

**Seção II
DAS ATRIBUIÇÕES DO CONGRESSO NACIONAL**

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos artigos 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

- I - sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas;

- II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado;
- III - fixação e modificação do efetivo das Forças Armadas;
- IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento;
- V - limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo e bens do domínio da União;
- VI - incorporação, subdivisão ou desmembramento de áreas de Territórios ou Estados, ouvidas as respectivas Assembléias Legislativas;
- VII - transferência temporária da sede do Governo Federal;
- VIII - concessão de anistia;
- XI - criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
- XII - telecomunicações e radiodifusão;
- XIII - matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações;
- XIV - moeda, seus limites de emissão, e montante da dívida mobiliária federal.
- XV - fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º; 150, II; 153, III; e 153, § 2º, I. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

Seção IV DO SENADO FEDERAL

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

(...)

VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;

VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;

IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 1.º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I – relativa a:

(...)

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3.º;

Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.

§ 1.º - Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre:

(...)

III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

(...)

V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que:

a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;

b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;

VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;

b) direitos da pessoa humana;

c) autonomia municipal;

d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

- I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;
- II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;
- III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde;
- IV - o Tribunal de Justiça der provimento à representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.

Art. 21. Compete à União:

(...)

VIII - administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada;

Seção IX

DA FISCALIZAÇÃO CONTÁBIL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1.º - No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2.º - Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3.º - As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4.º - O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

(...)

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1.º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2.º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

TÍTULO VI
DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO
CAPÍTULO I
DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL
Seção I
DOS PRINCÍPIOS GERAIS

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

§ 1.º - Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

§ 2.º - As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.

Art. 146. Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II - regular as limitações constitucionais ao poder de tributar;

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;

b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;

c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas;

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239.

Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso III, d, também poderá instituir um regime único de arrecadação dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observado que:

- I - será opcional para o contribuinte;
- II - poderão ser estabelecidas condições de enquadramento diferenciadas por Estado;
- III - o recolhimento será unificado e centralizado e a distribuição da parcela de recursos pertencentes aos respectivos entes federados será imediata, vedada qualquer retenção ou condicionamento;
- IV - a arrecadação, a fiscalização e a cobrança poderão ser compartilhadas pelos entes federados, adotado cadastro nacional único de contribuintes.

Art. 146-A. Lei complementar poderá estabelecer critérios especiais de tributação, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, sem prejuízo da competência de a União, por lei, estabelecer normas de igual objetivo.

Art. 147. Competem à União, em Território Federal, os impostos estaduais e, se o Território não for dividido em Municípios, cumulativamente, os impostos municipais; ao Distrito Federal cabem os impostos municipais.

Art. 148. A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios:

- I - para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência;
- II - no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o disposto no art. 150, III, "b".

Parágrafo único. A aplicação dos recursos provenientes de empréstimo compulsório será vinculada à despesa que fundamentou sua instituição.

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos artigos 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6.º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

§ 1.º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União.

§ 2.º As contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico de que trata o caput deste artigo:

- I - não incidirão sobre as receitas decorrentes de exportação;
- II - incidirão também sobre a importação de produtos estrangeiros ou serviços;
- III - poderão ter alíquotas:
 - a) ad valorem, tendo por base o faturamento, a receita bruta ou o valor da operação e, no caso de importação, o valor aduaneiro;
 - b) específica, tendo por base a unidade de medida adotada.

§ 3.º A pessoa natural destinatária das operações de importação poderá ser equiparada à pessoa jurídica, na forma da lei.

§ 4.º A lei definirá as hipóteses em que as contribuições incidirão uma única vez.

Art. 149-A Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III.

Parágrafo único. É facultada a cobrança da contribuição a que se refere o caput, na fatura de consumo de energia elétrica.

Seção II

DAS LIMITAÇÕES DO PODER DE TRIBUTAR

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

- I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;
- II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;
- III - cobrar tributos:

a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado;

b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;

c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b);

IV - utilizar tributo com efeito de confisco;

V - estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público;

VI - instituir impostos sobre:

a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;

b) templos de qualquer culto;

c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;

d) livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão.

e) fonogramas e videofonogramas musicais produzidos no Brasil contendo obras musicais ou literomusicais de autores brasileiros e/ou obras em geral interpretadas por artistas brasileiros bem como os suportes materiais ou arquivos digitais que os contenham, salvo na etapa de replicação industrial de mídias ópticas de leitura a laser.

§ 1.º A vedação do inciso III, b, não se aplica aos tributos previstos nos artigos 148, I, 153, I, II, IV e V; e 154, II; e a vedação do inciso III, c, não se aplica aos tributos previstos nos artigos 148, I, 153, I, II, III e V; e 154, II, nem à fixação da base de cálculo dos impostos previstos nos artigos 155, III, e 156, I.

§ 2.º - A vedação do inciso VI, "a", é extensiva às autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes.

§ 3.º - As vedações do inciso VI, "a", e do parágrafo anterior não se aplicam ao patrimônio, à renda e aos serviços, relacionados com exploração de atividades econômicas regidas pelas normas aplicáveis a empreendimentos privados, ou em que haja contraprestação ou pagamento de preços ou tarifas pelo usuário, nem exonera o promitente comprador da obrigação de pagar imposto relativamente ao bem imóvel.

§ 4.º - As vedações expressas no inciso VI, alíneas "b" e "c", compreendem somente o patrimônio, a renda e os serviços, relacionados com as finalidades essenciais das entidades nelas mencionadas.

§ 5.º - A lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços.

§ 6.º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.

§ 7.º A lei poderá atribuir a sujeito passivo de obrigação tributária a condição de responsável pelo pagamento de imposto ou contribuição, cujo fato gerador deva ocorrer posteriormente, assegurada a imediata e preferencial restituição da quantia paga, caso não se realize o fato gerador presumido.

Art. 151. É vedado à União:

I - instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País;

II - tributar a renda das obrigações da dívida pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como a remuneração e os proventos dos respectivos agentes públicos, em níveis superiores aos que fixar para suas obrigações e para seus agentes;

III - instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

Art. 152. É vedado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer diferença tributária entre bens e serviços, de qualquer natureza, em razão de sua procedência ou destino.

Seção III DOS IMPOSTOS DA UNIÃO

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

- I - importação de produtos estrangeiros;
- II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;
- III - renda e proventos de qualquer natureza;
- IV - produtos industrializados;
- V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;
- VI - propriedade territorial rural;
- VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

§ 1.º - É facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos incisos I, II, IV e V.

§ 2.º - O imposto previsto no inciso III:

I - será informado pelos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade, na forma da lei;

§ 3.º - O imposto previsto no inciso IV:

- I - será seletivo, em função da essencialidade do produto;
- II - será não cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação com o montante cobrado nas anteriores;
- III - não incidirá sobre produtos industrializados destinados ao exterior.
- IV - terá reduzido seu impacto sobre a aquisição de bens de capital pelo contribuinte do imposto, na forma da lei.

§ 4.º - O imposto previsto no inciso VI do caput:

- I - será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas;
- II - não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore o proprietário que não possua outro imóvel;
- III - será fiscalizado e cobrado pelos Municípios que assim optarem, na forma da lei, desde que não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal.

§ 5.º - O ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial, sujeita-se exclusivamente à incidência do imposto de que trata o inciso V do "caput" deste artigo, devido na operação de origem; a alíquota mínima será de um por cento, assegurada a transferência do montante da arrecadação nos seguintes termos:

- I - trinta por cento para o Estado, o Distrito Federal ou o Território, conforme a origem;
- II - setenta por cento para o Município de origem.

Art. 154. A União poderá instituir:

- I - mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição;
- II - na iminência ou no caso de guerra externa, impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação.

Seção IV DOS IMPOSTOS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

- I - transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos;
- II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;
- III - propriedade de veículos automotores.

§ 1.º - O imposto previsto no inciso I:

- I - relativamente a bens imóveis e respectivos direitos, compete ao Estado da situação do bem, ou ao Distrito Federal;
- II - relativamente a bens móveis, títulos e créditos, compete ao Estado onde se processar o inventário ou arrolamento, ou tiver domicílio o doador, ou ao Distrito Federal;
- III - terá competência para sua instituição regulada por lei complementar:

- a) se o doador tiver domicílio ou residência no exterior;
- b) se o de cujus possuía bens, era residente ou domiciliado ou teve o seu inventário processado no exterior;

IV - terá suas alíquotas máximas fixadas pelo Senado Federal;

§ 2.º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

I - será não cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestação de serviços com o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou outro Estado ou pelo Distrito Federal;

II - a isenção ou não incidência, salvo determinação em contrário da legislação:

a) não implicará crédito para compensação com o montante devido nas operações ou prestações seguintes;

b) acarretará a anulação do crédito relativo às operações anteriores;

III - poderá ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços;

IV - resolução do Senado Federal, de iniciativa do Presidente da República ou de um terço dos Senadores, aprovada pela maioria absoluta de seus membros, estabelecerá as alíquotas aplicáveis às operações e prestações, interestaduais e de exportação;

V - é facultado ao Senado Federal:

a) estabelecer alíquotas mínimas nas operações internas, mediante resolução de iniciativa de um terço e aprovada pela maioria absoluta de seus membros;

b) fixar alíquotas máximas nas mesmas operações para resolver conflito específico que envolva interesse de Estados, mediante resolução de iniciativa da maioria absoluta e aprovada por dois terços de seus membros;

VI - salvo deliberação em contrário dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do disposto no inciso XII, "g", as alíquotas internas, nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, não poderão ser inferiores às previstas para as operações interestaduais;

VII - em relação às operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final localizado em outro Estado, adotar-se-á:

a) a alíquota interestadual, quando o destinatário for contribuinte do imposto;

b) a alíquota interna, quando o destinatário não for contribuinte dele;

VIII - na hipótese da alínea "a" do inciso anterior, caberá ao Estado da localização do destinatário o imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna e a interestadual;

IX - incidirá também:

a) sobre a entrada de bem ou mercadoria importados do exterior por pessoa física ou jurídica, ainda que não seja contribuinte habitual do imposto, qualquer que seja a sua finalidade, assim como sobre o serviço prestado no exterior, cabendo o imposto ao Estado onde estiver situado o domicílio ou o estabelecimento do destinatário da mercadoria, bem ou serviço;

b) sobre o valor total da operação, quando mercadorias forem fornecidas com serviços não compreendidos na competência tributária dos Municípios;

X - não incidirá:

a) sobre operações que destinem mercadorias para o exterior, nem sobre serviços prestados a destinatários no exterior, assegurada a manutenção e o aproveitamento do montante do imposto cobrado nas operações e prestações anteriores;

b) sobre operações que destinem a outros Estados petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e energia elétrica;

c) sobre o ouro, nas hipóteses definidas no art. 153, § 5.º;

d) nas prestações de serviço de comunicação nas modalidades de radiodifusão sonora e de sons e imagens de recepção livre e gratuita;

XI - não compreenderá, em sua base de cálculo, o montante do imposto sobre produtos industrializados, quando a operação, realizada entre contribuintes e relativa a produto destinado à industrialização ou à comercialização, configure fato gerador dos dois impostos;

XII - cabe à lei complementar:

a) definir seus contribuintes;

b) dispor sobre substituição tributária;

c) disciplinar o regime de compensação do imposto;

d) fixar, para efeito de sua cobrança e definição do estabelecimento responsável, o local das operações relativas à circulação de mercadorias e das prestações de serviços;

e) excluir da incidência do imposto, nas exportações para o exterior, serviços e outros produtos além dos mencionados no inciso X, "a";

f) prever casos de manutenção de crédito, relativamente à remessa para outro Estado e exportação para o exterior, de serviços e de mercadorias;

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

h) definir os combustíveis e lubrificantes sobre os quais o imposto incidirá uma única vez, qualquer que seja a sua finalidade, hipótese em que não se aplicará o disposto no inciso X, b;

i) fixar a base de cálculo, de modo que o montante do imposto a integre, também na importação do exterior de bem, mercadoria ou serviço.

§ 3.º À exceção dos impostos de que tratam o inciso II do caput deste artigo e o art. 153, I e II, nenhum outro imposto poderá incidir sobre operações relativas à energia elétrica, serviços de telecomunicações, derivados de petróleo, combustíveis e minerais do País.

§ 4.º Na hipótese do inciso XII, h, observar-se-á o seguinte:

I - nas operações com os lubrificantes e combustíveis derivados de petróleo, o imposto caberá ao Estado onde ocorrer o consumo;

II - nas operações interestaduais, entre contribuintes, com gás natural e seus derivados, e lubrificantes e combustíveis não incluídos no inciso I deste parágrafo, o imposto será repartido entre os Estados de origem e de destino, mantendo-se a mesma proporcionalidade que ocorre nas operações com as demais mercadorias;

III - nas operações interestaduais com gás natural e seus derivados, e lubrificantes e combustíveis não incluídos no inciso I deste parágrafo, destinadas a não contribuinte, o imposto caberá ao Estado de origem;

IV - as alíquotas do imposto serão definidas mediante deliberação dos Estados e Distrito Federal, nos termos do § 2.º, XII, g, observando-se o seguinte:

a) serão uniformes em todo o território nacional, podendo ser diferenciadas por produto;

b) poderão ser específicas, por unidade de medida adotada, ou ad valorem, incidindo sobre o valor da operação ou sobre o preço que o produto ou seu similar alcançaria em uma venda em condições de livre concorrência;

c) poderão ser reduzidas e restabelecidas, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, b.

§ 5.º As regras necessárias à aplicação do disposto no § 4.º, inclusive as relativas à apuração e à destinação do imposto, serão estabelecidas mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do § 2.º, XII, g.

§ 6.º O imposto previsto no inciso III:

I - terá alíquotas mínimas fixadas pelo Senado Federal;

II - poderá ter alíquotas diferenciadas em função do tipo e utilização.

Seção V DOS IMPOSTOS DOS MUNICÍPIOS

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - transmissão "intervivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

IV - (Revogado pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993).

§ 1.º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4.º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá:

I – ser progressivo em razão do valor do imóvel; e

II – ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

§ 2.º - O imposto previsto no inciso II:

I - não incide sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital, nem sobre a transmissão de bens ou direitos decorrente de fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica, salvo se, nesses casos, a atividade preponderante do adquirente for a compra e venda desses bens ou direitos, locação de bens imóveis ou arrendamento mercantil;

II - compete ao Município da situação do bem.

§ 3.º Em relação ao imposto previsto no inciso III do caput deste artigo, cabe à lei complementar:

I - fixar as suas alíquotas máximas e mínimas;

II - excluir da sua incidência exportações de serviços para o exterior.

III – regular a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

§ 4.º - (Revogado pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993).

(...)

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

§ 1.º - As receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à seguridade social constarão dos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União.

§ 2.º - A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos.

§ 3.º - A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

§ 4.º - A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido ao disposto no art. 154, I.

§ 5.º - Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

§ 6.º - As contribuições sociais de que trata este artigo só poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, "b".

§ 7.º - São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.

§ 8.º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei.

§ 9.º As contribuições sociais previstas no inciso I do caput deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão de obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho.

§ 10. A lei definirá os critérios de transferência de recursos para o sistema único de saúde e ações de assistência social da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e dos Estados para os Municípios, observada a respectiva contrapartida de recursos.

§ 11. É vedada a concessão de remissão ou anistia das contribuições sociais de que tratam os incisos I, a, e II deste artigo, para débitos em montante superior ao fixado em lei complementar.

§ 12. A lei definirá os setores de atividade econômica para os quais as contribuições incidentes na forma dos incisos I, b; e IV do caput, serão não cumulativas.

§ 13. Aplica-se o disposto no § 12 inclusive na hipótese de substituição gradual, total ou parcial, da contribuição incidente na forma do inciso I, a, pela incidente sobre a receita ou o faturamento.

Seção VI DA REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS

Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I.

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4.º, III;

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semiárido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;

e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano;

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4.º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo.

§ 1.º - Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos artigos 157, I, e 158, I.

§ 2.º - A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido.

§ 3.º - Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.

§ 4.º - Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso.

Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos:

I – ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias;

II – ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2.º, incisos II e III.

Art. 161. Cabe à lei complementar:

I - definir valor adicionado para fins do disposto no art. 158, parágrafo único, I;

II - estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e entre Municípios;

III - dispor sobre o acompanhamento, pelos beneficiários, do cálculo das quotas e da liberação das participações previstas nos artigos 157, 158 e 159.

Parágrafo único. O Tribunal de Contas da União efetuará o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação a que alude o inciso II.

Art. 162. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios divulgarão, até o último dia do mês subsequente ao da arrecadação, os montantes de cada um dos tributos arrecadados, os recursos recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio.

Parágrafo único. Os dados divulgados pela União serão discriminados por Estado e por Município; os dos Estados, por Município.

CAPÍTULO II

DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Seção I

NORMAS GERAIS

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;

III - concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;

V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;

VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central.

§ 1.º - É vedado ao banco central conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira.

§ 2.º - O banco central poderá comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros.

§ 3.º - As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

Seção II

DOS ORÇAMENTOS

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

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

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

§ 2.º - 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.

§ 3.º - O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4.º - Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5.º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6.º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7.º - Os orçamentos previstos no § 5.º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8.º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

§ 9.º - 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 no § 11 do art. 166.

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

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

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

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

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

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4.º - As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

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

§ 6.º - Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9.º.

§ 7.º - Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

§ 8.º - Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

§ 9.º - As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

§ 10 - A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9.º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2.º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

§ 11 - É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9.º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9.º do art. 165.

§ 12 - As programações orçamentárias previstas no § 9.º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

§ 13 - Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no § 11 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169.

§ 14 - No caso de impedimento de ordem técnica, no empenho de despesa que integre a programação, na forma do § 11 deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas:

I - até 120 (cento e vinte) dias após a publicação da lei orçamentária, o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública enviarão ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento;

II - até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso I, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

III - até 30 de setembro ou até 30 (trinta) dias após o prazo previsto no inciso II, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

IV - se, até 20 de novembro ou até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso III, o Congresso Nacional não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária.

§ 15 - Após o prazo previsto no inciso IV do § 14, as programações orçamentárias previstas no § 11 não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista no inciso I do § 14.

§ 16 - Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 11 deste artigo, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

§ 17 - Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no § 11 deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

§ 18 - Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os artigos 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos artigos 198, § 2.º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8.º, bem como o disposto no § 4.º deste artigo;

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5.º;

IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.

X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

§ 1.º - Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

§ 2.º - Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

§ 3.º - A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

§ 4.º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os artigos 155 e 156, e dos recursos de que tratam os artigos 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta.

§ 5.º A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra poderão ser admitidos, no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do Poder Executivo, sem necessidade da prévia autorização legislativa prevista no inciso VI deste artigo.

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9.º.

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1.º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

§ 2.º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.

§ 3.º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4.º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder

o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

§ 5.º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus à indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

§ 6.º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou semelhantes pelo prazo de quatro anos.

§ 7.º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4.º.

VEDAÇÕES CONSTITUCIONAIS EM MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA

Dos artigos destinados a orientar o sistema orçamentário brasileiro, destacamos o artigo 167 da CF, cujo texto complementa as orientações sobre a elaboração e execução das leis orçamentárias por meio de vedações.

Um dos objetivos do sistema orçamentário inaugurado pela Constituição Federal de 1988 é exatamente o de permitir o controle sobre os recursos públicos e o equilíbrio orçamentário; o art. 167, CF elenca vedações orçamentárias que, de algum modo, não possibilitariam alcançar o controle dos recursos ou o equilíbrio orçamentário. Dentre elas são destacadas:

- a) programas e projetos não podem ser iniciados sem que estejam incluídos na lei orçamentária anual;
- b) a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas não podem exceder os créditos orçamentários ou adicionais;
- c) a realização de operações de crédito não pode exceder o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;
- d) abertura de créditos suplementares ou especial está condicionada à prévia autorização legislativa e à indicação dos recursos correspondentes;
- e) impõe-se autorização legislativa para a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro;
- f) a concessão ou utilização de créditos é limitada.

Questões:

01. (Prefeitura de Capela do Alto – SP – Fiscal – Makiyama) Segundo a Constituição Federal, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais são estabelecidos por:

- (A) Lei complementar da Assembleia Legislativa.
- (B) Resolução normativa do Poder Executivo.
- (C) Leis de iniciativa do Poder Executivo.
- (D) Decreto do Poder Legislativo.
- (E) Resolução do Poder Legislativo

02. (MS – Administrador – CESPE) Acerca dos princípios orçamentários, julgue os itens a seguir.
A Constituição Federal de 1988 (CF) prevê a autorização para a abertura de créditos especiais e extraordinários.

() Certo () Errado

03. (TCE-GO - Analista de Controle Externo - Administrativa – FCC) De acordo com a Constituição Federal, é vedada a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas, entre outras, a destinação de recursos para

- (A) a amortização e encargos da dívida pública, e a manutenção e desenvolvimento do ensino.
- (B) as ações e serviços de assistência social, e as ações e serviços públicos de saúde.
- (C) as ações e serviços de segurança pública, e o pagamento de servidores ativos e inativos.
- (D) a amortização e encargos da dívida pública, e as ações e serviços públicos de saúde.
- (E) as ações e serviços públicos de saúde, e a manutenção e desenvolvimento do ensino.

04. (CIEN TEC-RS – Contador - MS CONCURSOS) Assinale dentre as alternativas abaixo, aquela que apresenta EXCEÇÕES ao princípio orçamentário da exclusividade, conforme § 8 do artigo 165 da Constituição Federal de 1988.

(A) Operações de crédito autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa e vedação à realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital.

(B) Autorização para a abertura de créditos adicionais e operações de crédito autorizadas mediante créditos especiais.

(C) Autorização para a realização de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita orçamentária e operações de crédito autorizadas mediante créditos extraordinários.

(D) Autorização para a abertura de créditos suplementares e autorização para a realização de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita orçamentária, nos termos da lei.

(E) Autorização para a realização de operações de crédito por antecipação da receita e autorização para a abertura de créditos adicionais.

05. (METRÔ-DF - Contador – IADES) Constitui-se em uma violação ao princípio da exclusividade, previsto no § 8º do art. 165 da Constituição Federal, incluir na Lei Orçamentária Anual (LOA) dispositivo referente à autorização para

(A) abrir crédito suplementar.

(B) contratar operações de crédito de longo prazo.

(C) contratar operação de crédito por antecipação de receita orçamentária.

(D) contrair operações de crédito para atender insuficiência de caixa do governo.

(E) instituir imposto sobre comércio eletrônico.

Respostas

01. Resposta: C.

Conforme Constituição de 88, Seção II DOS ORÇAMENTOS

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

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

02. Resposta: ERRADO

CF. 88, Art. 167. São vedados:

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

Vale ressaltar que os créditos extraordinário independem de autorização.

03. Resposta: E.

CF. 88, Art. 167. São vedados:

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os artigos 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos artigos 198, § 2.º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8.º, bem como o disposto no § 4.º deste artigo;

04. Resposta: D.

CF. 88, Art. 167. São vedados:

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia **autorização** legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

05. Resposta: E.

Conforme o Art. 165 da § 8.º da Constituição de 88 - A lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Vale ressaltar que instituir imposto sobre comércio eletrônico não está relacionado com a previsão e a fixação da despesa.



PPA, LDO, LOA E O CICLO ORÇAMENTÁRIO

O Ciclo Orçamentário é uma sequência de fases ou etapas que deve ser cumprida como parte do processo orçamentário, que corresponde à elaboração, apreciação legislativa, execução e acompanhamento, controle e avaliação, quando, então, se inicia o ciclo seguinte. Corresponde ao período de tempo em que se processam as atividades típicas do orçamento público, desde sua concepção até a avaliação final.

O Sistema Orçamentário Brasileiro é composto de três elementos básicos, conforme disposto na Constituição Federal de 1988 em seu Art.165:

Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I- Plano Plurianual – PPA
- II- Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO
- III- Lei Orçamentária Anual – LOA

O PPA, com vigência de quatro anos, tem como função estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública. Cabe à LDO, anualmente, enunciar as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte. Já a LOA tem como principais objetivos estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro. Assim, a LDO ao identificar no PPA as ações que receberão prioridade no exercício seguinte torna-se o elo entre o PPA, que funciona como um plano de médio-prazo do governo, e a LOA, que é o instrumento que viabiliza a execução do plano de trabalho do exercício a que se refere.⁸

1) PLANO PLURIANUAL – PPA

O PPA é uma das três leis em sentido formal (lei ordinária) que compõem o sistema orçamentário brasileiro. Estabelece de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Vigora por quatro anos, sendo elaborado no primeiro ano do mandato presidencial, abrangendo até o primeiro ano do mandato seguinte.

É uma Lei de Iniciativa do Poder Executivo, em que estão quantificados, especificados e qualificados os custos de cada projeto de duração plurianual ou continuada e funciona como um instrumento de planejamento estratégico das ações do Governo.

Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição serão elaborados em consonância com o PPA. Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

Em relação ao prazo legal, a Constituição Federal de 88 em seu art. 165, § 9.º, assim dispõe:

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.

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

Por meio dele, é declarado o conjunto das políticas públicas do governo para um período de quatro anos e os caminhos trilhados para viabilizar as metas previstas. É o instrumento de planejamento que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital - e outras delas decorrentes - e para as relativas aos programas de duração continuada. O PPA declara as escolhas pactuadas com a sociedade e contribui para viabilizar os objetivos

⁸ <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento.html>

fundamentais da República. Além disso, organiza a ação de governo na busca de um melhor desempenho da Administração Pública.

O PPA apresenta uma parte dos recursos financeiros orçamentários (esferas “Fiscal e Seguridade Social” e “Investimentos das Estatais”) arrecadados pelo Governo, mas também faz uso de recursos que não estão no orçamento, valores que podem ser originários de agências oficiais de crédito (exemplos: Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, etc.), de fundos administrados pelo Governo (ex: FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador), de incentivos ou renúncias fiscais, de parcerias com o setor privado, entre outras possibilidades. Diferentemente da Lei Orçamentária Anual (LOA), o PPA não apresenta os Programas classificados como Operação Especial. Atualmente, a peça orçamentária de cada exercício anual permite visualizar o tipo de recurso que está financiando determinada ação orçamentária.

A gestão do PPA ocorre, principalmente, com base no monitoramento dos Programas, Objetivos, Metas e Iniciativas, dedicando especial atenção aos meios mais eficazes para possibilitar a execução necessária ao desenvolvimento do País. É importante destacar que o conceito de gestão associado ao Plano Plurianual - PPA - dialoga com a criação de condições objetivas que favoreçam a execução, de forma que o conceito de resultado está associado à abertura de canais que ampliem a escala de entregas do Estado.

O PPA confere um tratamento especial à transversalidade e à multissetorialidade, institutos que permitem identificar públicos ou políticas específicas em determinados setores de atuação do governo. É o caso, por exemplo, da declaração e identificação da política para as mulheres (público) no interior da política de desenvolvimento agrário (setor). Por meio das agendas transversais do PPA, por exemplo, é possível combinar diferentes Objetivos, Metas e Iniciativas, criando condições para uma abordagem mais adequada da relação entre os programas, além de permitir a análise e o acompanhamento de políticas públicas integradas.

Dessa forma, a atual estrutura do PPA ampliou as possibilidades das políticas para as mulheres, raça, criança e adolescente, idoso, LGBT, quilombola, povos e comunidades tradicionais, juventude e pessoa com deficiência. O Plano apresenta a visão de futuro para o país, macrodesafios e valores que guiam o comportamento para o conjunto da Administração Pública Federal. Por meio dele, o governo declara e organiza sua atuação, a fim de elaborar e executar políticas públicas necessárias. O Plano permite, também, que a sociedade tenha um maior controle sobre as ações concluídas pelo governo.

- **Estrutura programática**

Toda ação do Governo está estruturada em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos para o período do PPA, ou seja, quatro anos.

A Lei do PPA foi elaborada como um instrumento mais estratégico, no qual seja possível ver com clareza as principais diretrizes de governo e a relação destas com os Objetivos a serem alcançados nos Programas Temáticos.

Com base nessas diretrizes, o PPA contempla os Programas Temáticos e os de Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado:

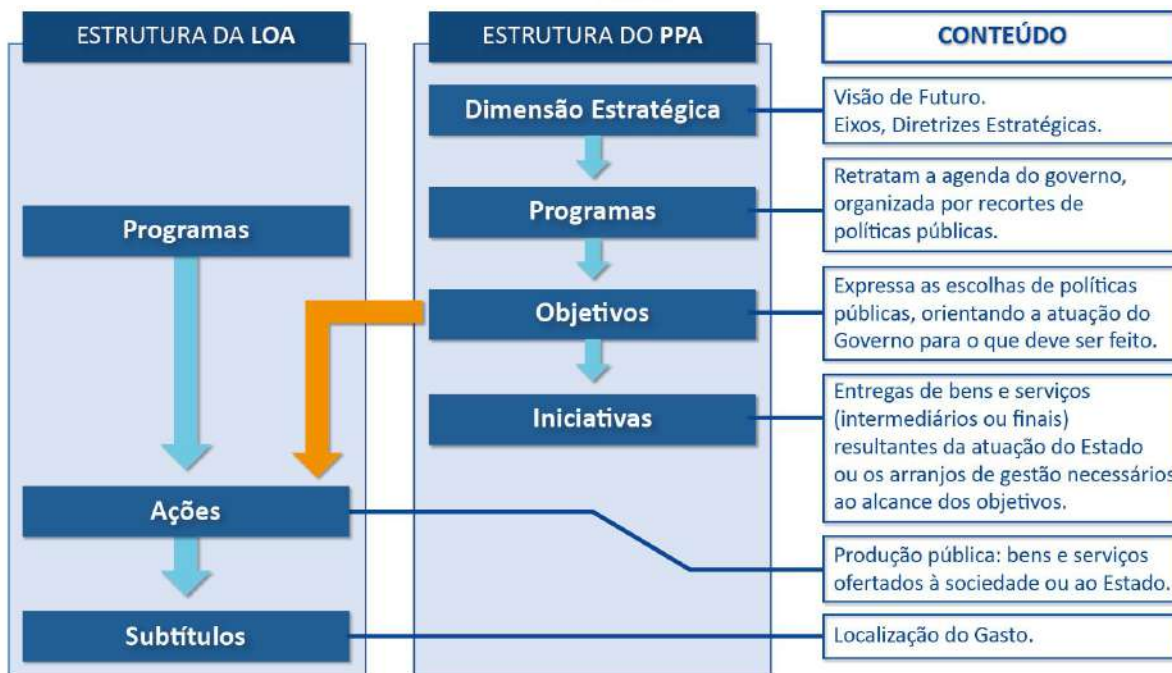
I- Programa Temático: aquele que expressa e orienta a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade.

II- Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado: aquele que expressa e orienta as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental.

Na base de dados do SIOF (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento), o campo que identifica o programa contém quatro dígitos.

1° 2° 3° 4°

A integração das ações orçamentárias com o PPA é retratada na figura a seguir:



A partir da Portaria n.º 42, de 14 de abril de 1999, os programas deixaram de ter o caráter de classificador e cada nível de governo passou a ter a sua estrutura própria, adequada à solução dos seus problemas, originária do processo de planejamento desenvolvido durante a formulação do Plano Plurianual – PPA.

Há convergência entre as estruturas do plano plurianual e do orçamento anual a partir do programa, “módulo” comum integrador do PPA com o Orçamento. Em termos de estruturação, o plano termina no programa e o orçamento começa nele, o que confere a esses documentos uma integração desde a origem, sem a necessidade, portanto, de buscar-se uma compatibilização entre módulos diversificados. O programa age como único módulo integrador, e os projetos e as atividades como instrumentos de realização dos programas.

Cada programa contém, no mínimo, objetivo - indicador que quantifica a situação que o programa tem por fim modificar e os produtos (bens e serviços) necessários para atingi-lo. Os produtos dos programas dão origem aos projetos e atividades. A cada projeto ou atividade só pode estar associado um produto, que, quantificado por sua unidade de medida, dá origem à meta.

Os programas são compostos por atividades, projetos e uma nova categoria de programação denominada operações especiais. Estas podem fazer parte dos programas quando entendido que, efetivamente, contribuem para a consecução de seus objetivos; tais operações, quando associadas a programas finalísticos apresentam, na maioria dos casos, produtos associados. Daí a necessidade de caracterização desses produtos. Quando não, as operações especiais não se vincularão a programas.

A estruturação de programas e respectivos produtos, consubstanciados em projetos e em atividades, é sempre revisada anualmente e seu resultado disponibilizado para que os órgãos setoriais e as unidades orçamentárias apresentem as suas propostas orçamentárias.

O programa é o instrumento de organização da atuação governamental. Articula um conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual, visando à solução de um problema ou o atendimento de uma necessidade ou demanda da sociedade.

Toda a ação finalística do Governo Federal deverá ser estruturada em programas, orientados para consecução dos objetivos estratégicos definidos, para o período, no PPA. A ação finalística é a que proporciona bem ou serviço para atendimento direto às demandas da sociedade.

• Tipos de programas

Programas Finalísticos: são programas que resultam em bens e serviços ofertados diretamente à sociedade. Seus atributos básicos são: denominação, objetivo, público-alvo, indicador(es), fórmulas de cálculo do índice, órgão(s), unidades orçamentárias e unidade responsável pelo programa.

O indicador quantifica a situação que o programa tenha por fim modificar, de modo a explicitar o impacto das ações sobre o público-alvo.

Programas de Gestão de Políticas Públicas: assumirão denominação específica de acordo com a missão institucional de cada órgão. Portanto, haverá apenas um programa dessa natureza por órgão. Exemplo: “Gestão da Política de Saúde”.

Seus atributos básicos são: denominação, objetivo, órgão(s), unidades orçamentárias e unidade responsável pelo programa.

Na Presidência da República e nos Ministérios que constituam órgãos centrais de sistemas (Orçamento e Gestão, Fazenda), poderá haver mais de um programa desse tipo.

Os Programas de Gestão de Políticas Públicas abrangem as ações de gestão de Governo e serão compostos de atividades de planejamento, orçamento, controle interno, sistemas de informação e diagnóstico de suporte à formulação, coordenação, supervisão, avaliação e divulgação de políticas públicas. As atividades deverão assumir as peculiaridades de cada órgão gestor setorial.

Programas de Serviços ao Estado: são os que resultam em bens e serviços ofertados diretamente ao Estado, por instituições criadas para esse fim específico. Seus atributos básicos são: denominação, objetivo, indicador(es), órgão(s), unidades orçamentárias e unidade responsável pelo programa.

Programa de Apoio Administrativo: corresponde ao conjunto de despesas de natureza tipicamente administrativa e outras que, embora colaborem para a consecução dos objetivos dos programas finalísticos e de gestão de políticas públicas, não são passíveis de apropriação a esses programas. Seus objetivos são, portanto, os de prover os órgãos da União dos meios administrativos para a implementação e gestão de seus programas finalísticos.

2) LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro seguinte; orienta a elaboração do Orçamento; dispõe sobre alteração na legislação tributária; estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento.

É o instrumento por meio do qual o governo estabelece as principais diretrizes e metas da Administração Pública para o prazo de um exercício. Ela estabelece um elo entre o Plano Plurianual de Ação Governamental e a Lei Orçamentária Anual, uma vez que reforça quais programas relacionados no PPAG terão prioridade na programação e execução orçamentária.

Conforme disposto na Constituição Federal, compete à LDO traçar diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária Anual do exercício subsequente a sua aprovação, assegurar o equilíbrio fiscal das contas públicas, dispor sobre alteração na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras de fomento. Fora as exigências constitucionais, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ampliou as atribuições da LDO, conferindo-lhe o papel de apresentar os resultados fiscais de médio prazo para a administração pública.

O projeto de Lei da LDO, que contém a consolidação das propostas parciais de cada Poder (Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública), é elaborado pelo chefe do Poder Executivo auxiliado por seu corpo técnico da Secretaria de Planejamento e Gestão. Ele deve ser encaminhado à Assembleia Legislativa até o dia 15 de abril para ser aprovado na primeira sessão legislativa. Compreende 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.

Com base na LDO aprovada pelo Legislativo, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) elabora a proposta orçamentária para o ano seguinte, em conjunto com os Ministérios e as unidades orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário. Por determinação constitucional, o governo é obrigado a encaminhar o Projeto de Lei do Orçamento ao Congresso Nacional até 31 de agosto de cada ano.

- **Orçamento anual**

No Brasil, o exercício financeiro coincide com o ano civil, ou seja, inicia em 01 de janeiro e encerra em 31 de dezembro de cada ano, conforme dispõe o art. 34 da Lei n.º 4.320/64. Por outro lado, o ciclo orçamentário é um período muito maior, iniciando com o processo de elaboração do orçamento, passando pela execução e encerramento com o controle.

- **Outros planos e programas**

O orçamento da União contém programas sociais do governo para diversas áreas de atuação, como saúde, educação e segurança alimentar, e para diversos grupos de beneficiários, como mulheres, crianças e quilombolas. Por meio de parcerias com organizações da sociedade civil que acompanham segmentos específicos das políticas públicas, identificamos e destacamos os diversos “orçamentos temáticos” contidos no orçamento da União, de modo a facilitar o acesso à informação pelos interessados. Por exemplo:

I- Orçamento da Educação: contém ações que impactam a qualidade e disponibilidade de serviços de educação para a população. Como forma de apoiar a atuação das entidades que fazem o acompanhamento das políticas educacionais, identificam-se, destacam-se e disponibilizam-se as ações de educação contidas no orçamento da União.

II- Orçamento da Mulher: é um extrato do orçamento da União contendo as ações que, segundo a metodologia adotada, impactam a qualidade de vida das mulheres brasileiras. Foi organizado em parceria com o Centro Feminista de Estudos e Assessoria - CFEMEA, para facilitar o acompanhamento do processo orçamentário pelas entidades voltadas para as políticas da mulher.

III- Orçamento da Saúde: contém ações que impactam a qualidade da saúde dos cidadãos e a disponibilidade de serviços de saúde para a população. Por meio de parceria com a Escola Nacional de Saúde Pública – ENSP/FIOCRUZ, que desenvolve o portal ParticipanetSUS, as ações de saúde contidas no orçamento da União são identificadas e destacadas, de modo a apoiar a atuação das instituições responsáveis pelo controle social, a exemplo dos Conselhos de Saúde, no acompanhamento do processo de elaboração e execução das despesas públicas.

IV- Orçamento da segurança alimentar⁹: é um extrato do orçamento da União contendo as ações que, segundo a metodologia adotada, promovem uma alimentação saudável, acessível, permanente e de qualidade para os cidadãos. Foi elaborado em parceria com o Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC, para facilitar o acompanhamento do processo orçamentário pelas entidades integrantes do Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA e outras organizações da sociedade civil.

Conforme art. 165 § 2.º da CF/88, a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades (MP) da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente.

Terá ainda como atribuições:

- orientar a elaboração da LOA;
- dispor sobre alterações na legislação tributária;
- estabelecer as políticas de aplicação das agências financeiras de fomento;
- disporá sobre autorizações para aumento do gasto ou contratação de pessoal dos órgãos da administração direta e indireta, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Importante:

As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual (Art. 166, § 3.º CF/88).

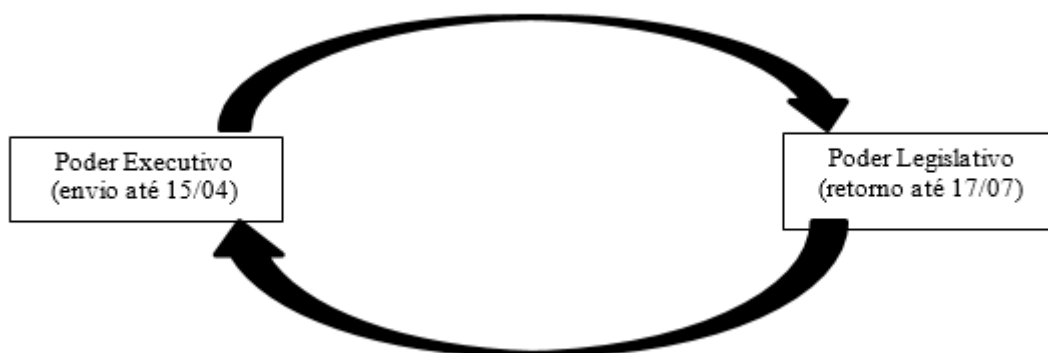
Prazos Legais: A CF/88 em seu art. 165, § 9.º, assim dispõe:

“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”.

Art. 35, § 2.º, II, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.

LDO: 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.

⁹ Mais informações sobre programas do orçamento federal podem ser obtidas no site: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2013-1/arquivos-cadastro-de-acoas/todos-os-programas-por-ordem-alfabetica>



A LDO na LRF: Além das atribuições contidas no Art. 165, § 2.º da Constituição Federal, a Lei 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, em seu Art. 4.º, traz novas atribuições para a LDO:

- disposições sobre equilíbrio entre receitas e despesas;
- critérios para limitação de empenhos e o conseqüente controle sobre o endividamento;
- não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias;
- destinação de recursos provenientes de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita orçamentária;
- condições para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;
- definir limites e condições para a expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (despesas decorrentes de lei, medida provisória ou outro ato normativo que fixe para o ente público obrigação legal de sua execução por mais de dois exercícios financeiros);
- normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos.

Além das atribuições acima descritas, a LRF trouxe dois anexos obrigatórios para comporem a LDO:

- **Anexo de Metas Fiscais - AMF**

A LRF determina que no Anexo de Metas Fiscais 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, e conterà ainda:

- a avaliação do cumprimento de metas do exercício anterior;
- demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as metas fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência das mesmas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;
- evolução do patrimônio líquido, com destaque para a origem e aplicação de recursos provenientes de alienação de ativos;
- avaliação financeira e atuarial do regime próprio de previdência;
- demonstrativo da estimativa e compensação de renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

- **Anexo de Riscos Fiscais – ARF**

No ARF serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

Os Riscos Fiscais são a possibilidade da ocorrência de eventos que venham a impactar, negativamente, as contas públicas e são classificados em dois grupos:

- Riscos orçamentários - que se referem à possibilidade das receitas previstas não se realizarem ou à necessidade de execução de despesas inicialmente não fixadas ou orçadas a menor durante a elaboração do Orçamento. Exemplos: frustração na arrecadação devido a fatos ocorridos posteriormente à elaboração da LOA e ocorrência de epidemias, enchentes, abalos sísmicos e outras situações de calamidade pública que demandem de ações emergenciais.

- Riscos decorrentes da gestão da dívida - referem-se a possíveis ocorrências externas à administração que, quando efetivadas, resultarão em aumento do serviço da dívida pública no ano de referência. Exemplos: variação das taxas de juros e de câmbio em títulos vincendos e dívidas, cuja existência depende de fatores imprevisíveis, tais como resultados dos julgamentos de processos judiciais.

3) LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA

O orçamento público é um instrumento de planejamento governamental no qual são previstas as receitas e fixadas as despesas para um determinado período.



- **Dotação Orçamentária**

¹⁰São valores monetários autorizados, consignados na Lei Orçamentária Anual (LOA) para atender a uma determinada programação orçamentária.

¹¹Dotação Orçamentária é de explicação simples a licença para a efetivação de um programa, idealização ou tarefa. É divulgada em um número de recursos financeiros. É toda e qualquer verba antecipada como gasto em orçamentos públicos e designada a fins privativos.

Qualquer tipo de cobertura que não possua dotação exclusiva só pode ser concretizado se for elaborada uma quantia nova ou dotação nova para completar o gasto.

- **Aspectos do Orçamento Público**

I- Jurídico - O STF, nos recursos extraordinários 34.581, 75.908 e na ADI 2.100, decidiu considerar a lei orçamentária como lei formal de efeito concreto. No Brasil, o orçamento é uma lei ordinária (aprovada por maioria simples), de caráter autorizativo e temporária (vigência limitada).

II- Financeiro - Sob este aspecto, o orçamento público é caracterizado pelo controle do fluxo monetário decorrente da entrada de receita e saídas de despesas.

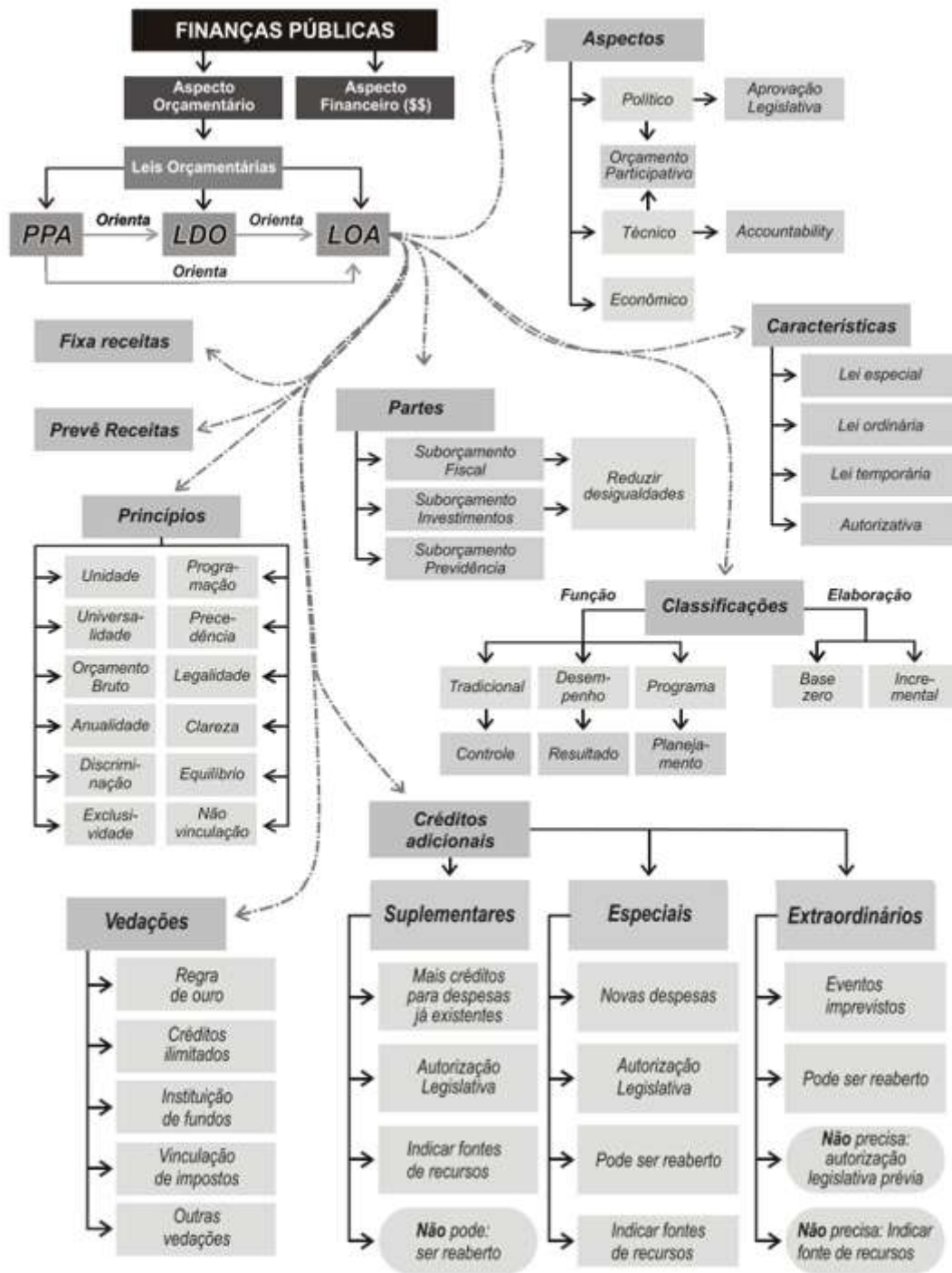
III- Econômico - O orçamento público tem um papel importante na regulação econômica do país, uma vez que o Governo é obrigado a atender às necessidades econômicas e sociais da coletividade e redistribuir a renda nacional, com o objetivo de elevar o nível econômico da população.

IV- Político - Este aspecto diz respeito às características dos planos e programas governamentais do grupo ou partido que detém o poder.

Abaixo, uma figura que representa as Finanças Públicas, englobando suas funcionalidades e processos:

¹⁰ <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/conceitos-sobre-orcamento/o-que-e-dotacao-orcamentaria>

¹¹ <https://www.conteudo.inf.br/significado-de-dotacao-orcamentaria-prorrogação-aditamento/>



É na LOA que o governo define as prioridades contidas no PPA e as metas que deverão ser atingidas naquele ano; ela disciplina todas as ações do Governo Federal. Nenhuma despesa pública pode ser executada fora do Orçamento, mas nem tudo é feito pelo Governo Federal. As ações dos governos estaduais e municipais devem estar registradas nas leis orçamentárias dos Estados e Municípios. No Congresso, deputados e senadores discutem, na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), a proposta enviada pelo Executivo, fazem as modificações que julgam necessárias por meio das emendas e votam o projeto. Depois de aprovado, este é sancionado pelo Presidente da República e se transforma em Lei.

IMPORTANTE:

A lei orçamentária da União estima receitas e fixa as despesas para um exercício financeiro. De um lado, permite avaliar as fontes de recursos públicos no universo dos contribuintes e, de outro, quem são os beneficiários desses recursos. Reza o § 5º do artigo 165 da Constituição de 1988:

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

a) Orçamentos Fiscal e da Seguridade

O Orçamento Fiscal abrange os três poderes, seus fundos, órgãos, autarquias, inclusive as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. Compreende também as empresas públicas, sociedades de economia mista e demais controladas que recebam quaisquer recursos do Tesouro Nacional, exceto as que percebam unicamente sob a forma de participação acionária, pagamento de serviços prestados, ou fornecimento de bens, pagamento de empréstimo e financiamento concedidos e transferências para aplicação em programa de financiamento. Este último, refere-se aos 3% do IR e do IPI destinados aos FNO, FCO, FNE, e 40% das contribuições do PIS/PASEP, destinados ao BNDES.

b) O Orçamento da Seguridade Social

Particularmente, constitui o detalhamento dos montantes de receitas vinculados aos gastos da seguridade social - especialmente as contribuições sociais nominadas no art. 195 da Constituição. Compreende também outras contribuições que lhe sejam asseguradas ou transferidas pelo orçamento fiscal, bem como do detalhamento das programações relativas à saúde, à previdência e à assistência social que serão financiadas por tais receitas. Esse orçamento abrange todas as entidades e órgãos vinculados à seguridade social, da administração direta e indireta, bem como fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

c) Orçamento de Investimento das Estatais

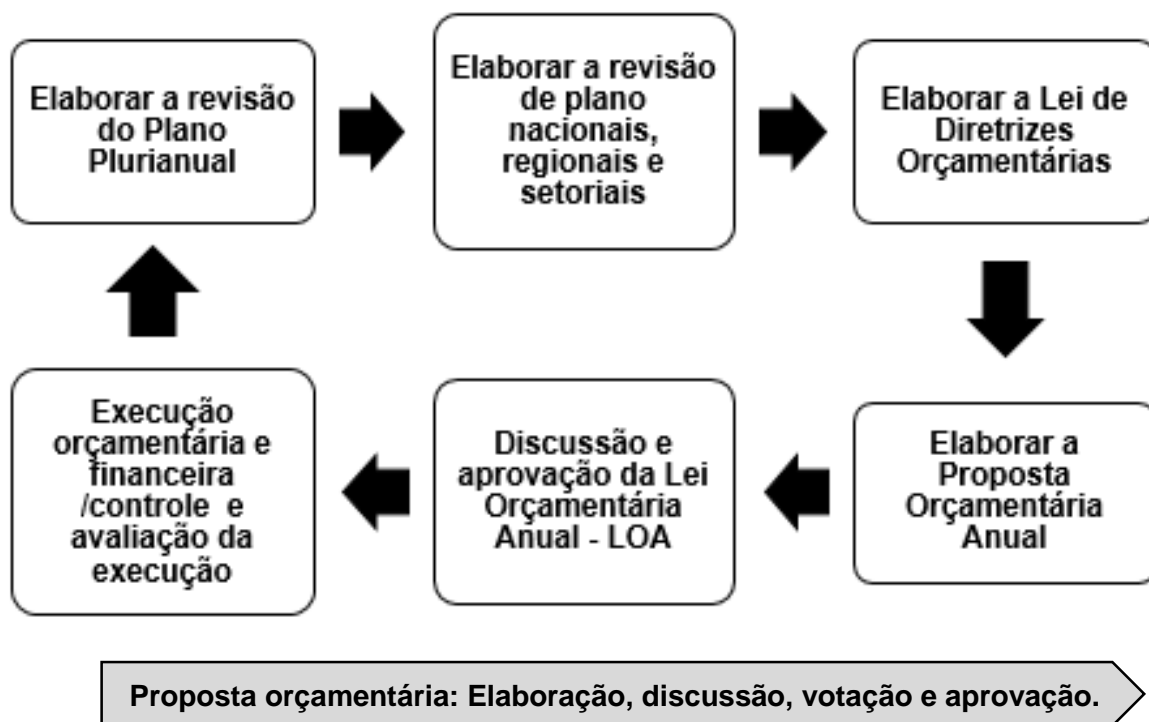
As Estatais, operando nas condições e segundo as exigências do mercado, não teriam obrigatoriedade de ter suas despesas e receitas operacionais destas empresas integrem o orçamento público. As despesas de custeio das empresas estatais vinculadas ao Executivo (entendidas como empresas públicas e as sociedades de economia mista, subsidiárias, controladas) terão seus orçamentos organizados e acompanhados com a participação do MPO, mas não são apreciadas pelo Legislativo.

A inclusão de seus investimentos é justificada na medida em que tais aplicações constam com o apoio do orçamento fiscal e até mesmo da seguridade que fornecem os recursos ou com o apoio do Tesouro que concede aval para as operações de financiamento, ou com "lucros e excedentes" de aplicações de recursos públicos. Por uma questão de racionalidade, transparência e evitar a dupla contagem não se incluem neste orçamento as programações de estatais cujos trabalhos integrem os orçamentos fiscal e da seguridade social (CBTU, CODEVASF, CONAB, CPRM, EMBRAPA, RADIOBRÁS, SERPRO).

4) CICLO ORÇAMENTÁRIO

Sequência de fases ou etapas que deve ser cumprida como parte do processo orçamentário. A maioria dos autores adota como fases do ciclo orçamentário as seguintes: elaboração, apreciação legislativa, execução e acompanhamento, controle e avaliação, quando, então, inicia-se o ciclo seguinte. Corresponde ao período de tempo em que se processam as atividades típicas do orçamento público, desde sua concepção até a avaliação final.

O ciclo orçamentário, ou processo orçamentário, pode ser definido como um processo contínuo, dinâmico e flexível, através do qual se elaboram, aprovam, executam, controlam e avaliam os programas do setor público nos aspectos físicos e financeiro; corresponde, portanto, ao período de tempo em que se processam as atividades típicas do orçamento público. Preliminarmente é conveniente ressaltar que o ciclo orçamentário não se confunde com o exercício financeiro. Este, na realidade, é o período durante o qual se executa o orçamento, correspondendo, portanto, a uma das fases do ciclo orçamentário.



- **Elaboração da proposta orçamentária e apresentação**

A cargo do Poder Executivo, através de órgãos específicos, além das tarefas relacionadas à estimativa da receita, são realizadas as atividades relativas à: formulação da proposta parcial de orçamento de cada unidade gestora (ações que se pretende executar através de cada órgão/Poder); compatibilização das propostas setoriais à luz das prioridades estabelecidas e dos recursos disponíveis, conforme orientações e diretrizes da LDO; consolidação e montagem, por parte do órgão central de orçamento, da proposta orçamentária a ser submetida à apreciação do Poder Legislativo.

O processo adotado no Brasil na elaboração do orçamento é denominado Processo Misto, no qual as diretrizes e objetivos são traçados pelos níveis hierárquicos mais altos, em função dos meios disponíveis.

Nesta etapa deve ser providenciada a formalização de um documento no qual fique demonstrada a fixação dos níveis das atividades governamentais e que, em última análise, constituirá a proposta orçamentária.

A Lei Federal 4.320/64 trata da elaboração, em sua SEÇÃO SEGUNDA, Das Previsões Anuais, como veremos a seguir:

Art. 27. As propostas parciais de orçamento guardarão estrita conformidade com a política econômico-financeira, o programa anual de trabalho do Governo e, quando fixado, o limite global máximo para o orçamento de cada unidade administrativa.

Art. 28 As propostas parciais das unidades administrativas, organizadas em formulário próprio, serão acompanhadas de:

- I - tabelas explicativas da despesa, sob a forma estabelecida no artigo 22, inciso III, letras d, e e f;
- II - justificativa pormenorizada de cada dotação solicitada, com a indicação dos atos de aprovação de projetos e orçamentos de obras públicas, para cujo início ou prosseguimento ela se destina.

Art. 29. Caberá aos órgãos de contabilidade ou de arrecadação organizar demonstrações mensais da receita arrecadada, segundo as rubricas, para servirem de base a estimativa da receita, na proposta orçamentária.

Parágrafo único. Quando houver órgão central de orçamento, essas demonstrações ser-lhe-ão remetidas mensalmente.

Art. 30. A estimativa da receita terá por base as demonstrações a que se refere o artigo anterior à arrecadação dos três últimos exercícios, pelo menos bem como as circunstâncias de ordem conjuntural e outras, que possam afetar a produtividade de cada fonte de receita.

Art. 31. As propostas orçamentárias parciais serão revistas e coordenadas na proposta geral, considerando-se a receita estimada e as novas circunstâncias.

Fica a cargo do Parlamento a revisão da proposta orçamentária - podendo ocorrer emendas, as quais serão apresentadas a uma comissão de parlamentares previamente designada, que sobre elas emitirá parecer. Após consolidação das emendas, o orçamento é colocado em votação.

O Poder Executivo deverá enviar o projeto de lei orçamentária ao Poder Legislativo, dentro dos prazos estabelecidos. No âmbito federal, o prazo termina em 31 de agosto; os Estados geralmente obedecem o prazo de entrega até o dia 30 de setembro, e os municípios devem obedecer o prazo estabelecido na sua lei Orgânica.

A proposta orçamentária que o Poder Executivo encaminhará ao Poder legislativo nos prazos estabelecidos nas Constituições e nas Leis Orgânicas dos Municípios compor-se-á de:¹²

I – Mensagem, que conterá: exposição circunstanciada da situação econômico-financeira, documentada com demonstração da dívida fundada e fluante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis. Exposição e justificação da política econômico-financeira do Governo, justificação da receita e despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital;

II – projeto de Lei de Orçamento;

III – Tabelas Explicativas das quais, além das estimativas de receita e despesa, constarão, em colunas distintas para fins de comparação, a receita arrecadada nos últimos exercícios anteriores àquele em que se elabora a proposta; receita para o exercício em que se elabora a proposta; a receita prevista para o exercício a que se refere a proposta; a despesa realizada no exercício imediatamente anterior; a despesa fixada para o exercício em que se elabora a proposta; a despesa prevista para o exercício a que se refere a proposta;

IV – especificação dos programas especiais de trabalho custeados por dotações globais, em termos de metas visadas, decompostas em estimativas de custo das obras a realizar e dos serviços a prestar acompanhadas de justificação econômica, financeira, social e administrativa.

Constará da proposta orçamentária, para cada unidade administrativa, descrição sucinta de suas principais finalidades, com indicação da respectiva legislação (Artigo 22, da Lei Federal n.º 4.320/64).

• **Estudo e Aprovação**¹³

Esta fase é de competência do Poder Legislativo, e o seu significado está configurado na necessidade de que o povo, através de seus representantes, intervenha na decisão de suas próprias aspirações, bem como na maneira de alcançá-las.

O Poder Executivo deverá enviar o projeto de lei orçamentária ao Poder Legislativo, que deverá devolvê-lo para sanção, conforme Art. 22, da Lei Federal n.º 4.320/64.

Outrossim, se não receber a proposta orçamentária no prazo fixado, o poder Legislativo considerará como proposta a Lei Orçamentária Vigente, conforme § 2º, Inciso III, do artigo 35, das Disposições Transitórias da Constituição Federal.

O parágrafo 3.º do Art. 166 da Constituição Federal de 1988 trata da aprovação do projeto de lei do orçamento anual e dos projetos que modifiquem:

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

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

¹² Kohama, Heilio. *Contabilidade Pública: teoria e prática*. 12.ª edição – São Paulo: Atlas, 2012.

¹³ *Idem*.

- a) com a correção de erros ou omissões; ou
- b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

Devidamente discutido, o projeto de lei orçamentária, uma vez aprovado pelo Poder Legislativo, merecerá de sua parte a edição de um autógrafo e, logo após, enviado para sanção pelo chefe do Poder Executivo.

Após a aprovação pelo plenário do Poder Legislativo, o projeto deverá ser devolvido ao Chefe do Poder Executivo, que poderá sancioná-lo ou propor vetos totais ou parciais. Havendo a sanção do projeto de lei, o mesmo deverá ser remetido para publicação.

Fase	Descrição
Iniciativa pelo poder executivo	Responsabilidade pela apresentação do projeto de lei orçamentária ao Poder Legislativo, devendo observar o prazo fixado (iniciativa vinculada).
Discussão pelo poder Legislativo	Compreende as seguintes etapas: - emendas; - voto do relator; - redação final; - votação em plenário. Segundo o § 3.º do art. 166 da CF/88, as emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovados caso: I – sejam compatíveis com o PPA e com a LDO; II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: a) dotação para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida; c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou III – sejam relacionadas: a) com a correção de erros ou omissões; ou b) com os dispositivos do texto do projeto de lei. O § 4.º do mencionado artigo dispõe que as emendas ao projeto da LDO não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o PPA.
Sanção pelo Poder Executivo	Aquiescência ao projeto de lei aprovado.
Veto pelo Poder Executivo	Desacordo ao projeto de lei aprovado. Prazo 15 dias úteis do recebimento do projeto. As razões do(s) veto(s) deverão ser comunicadas ao Presidente do Senado Federal. O veto poderá ser total ou parcial.
Promulgação pelo Poder executivo	Atestado da existência de uma lei. Ocorre simultaneamente à sanção. Mostra que a lei é executável. Decorrido o prazo para a sanção, mantido o silêncio do Executivo quanto à promulgação dentro de quarenta e oito horas, a promulgação ocorrerá pelo Presidente do Senado.
Publicação pelo Poder executivo	Divulgação da lei na Imprensa Oficial. A lei está em vigor, impondo a sua obrigatoriedade.

- **Atenção para os Prazos:**

O primeiro passo na elaboração do orçamento público é a definição do Plano Plurianual (PPA), no qual são identificadas as prioridades de gestão durante quatro anos. Deve ser enviado ao Congresso Nacional pelo Presidente da República em até 4 (quatro) meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro, ou seja, 31 de agosto do primeiro ano do mandato e deve ser apreciado e devolvido para sanção presidencial até 22 de dezembro (encerramento da sessão legislativa) do mesmo ano.

Deve, também, o chefe do poder Executivo enviar ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada ano o projeto da LDO para que seja votada e aprovada até 17 de julho do mesmo ano. Sem a aprovação da LDO, deputados e senadores não podem entrar em recesso parlamentar.

Por fim, com base no conteúdo aprovado na LDO, deve ser feita a elaboração da LOA – Lei Orçamentária Anual (o orçamento propriamente dito), passo que finaliza a realização do orçamento. Será a LOA que revelará a origem, o montante e o destino dos recursos a serem gastos no país, devendo ser encaminhada até 31 de agosto de cada ano e aprovada até o dia 22 de dezembro.

	Envio: Chefe do PE ao PL.	Devolução: do PL ao PE.
Projeto de Lei	Parâmetro para envio: até o término do exercício financeiro.	Parâmetro para devolução: até o término da sessão ou período legislativo.
Plano Plurianual	Até 4 meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato do chefe do PE – 31 de agosto.	Até o término da sessão legislativa – 22 de dezembro (EC n.º 50/06).
Lei de Diretrizes Orçamentárias	Até 8 meses e ½ antes do encerramento do exercício financeiro – 15 de abril.	Até o término do primeiro período legislativo – 17 de julho (EC n.º 50/06).
Lei Orçamentária Anual	Até 4 meses antes do encerramento do exercício financeiro – 31 de agosto.	Até o término da sessão legislativa – 22 de dezembro (EC n.º 50/06).

• Execução Orçamentária e Financeira – A Execução das Leis Orçamentárias

Após a aprovação do projeto pelo Legislativo, cabe ao executivo gerenciar e executar o orçamento. A execução orçamentária ocorre concomitantemente com a financeira. Esta afirmativa tem como sustentação o fato de que a execução, tanto orçamentária como financeira, está atrelada uma a outra, posto que, havendo orçamento e não existindo a previsão financeira, não poderá ocorrer a despesa. Por outro lado, havendo recurso financeiro, mas não se podendo gastá-lo, não há que se falar em disponibilidade orçamentária.

Em consequência, pode-se definir execução orçamentária como a utilização dos créditos na LOA; já a execução financeira, por sua vez, representa a utilização de recursos financeiros, visando atender à realização dos projetos e/ou atividades atribuídas às Unidades Orçamentárias pelo Orçamento.

Na técnica orçamentária, inclusive, é habitual se fazer a distinção entre as palavras *crédito* e *recursos*. O primeiro termo designa o lado orçamentário; o segundo, financeiro. Crédito e Recurso são duas faces de uma mesma moeda. O crédito é a dotação ou autorização de gasto ou sua descentralização, e o recurso é o dinheiro ou saldo de disponibilidade bancária.

Uma vez publicada a LOA - observadas as normas de execução orçamentária e de programação financeira para o exercício - e lançadas as informações orçamentárias, cria-se o crédito orçamentário e, a partir daí, tem-se o início da execução orçamentária propriamente dita.

Executar o orçamento é, portanto, realizar as despesas públicas nele previstas, ressaltando que, para que qualquer utilização de recursos públicos seja efetuada, a primeira condição é que a elaboração do gasto tenha obedecido às regras legais e seja autorizado pelo Poder Legislativo, com observância dos três estágios da execução das despesas previstos na Lei n.º 4.320/64, ou seja:

- I- O empenho
- II- A liquidação e
- III- O pagamento

Atualmente se encontra em aplicação a sistemática do pré-empenho antecedendo esses estágios, já que, após o recebimento do crédito orçamentário e antes do seu comprometimento para a realização da despesa, existe uma fase - geralmente demorada - de licitação obrigatória junto a fornecedores de bens e serviços, que impõe a necessidade de se assegurar o crédito até o término do processo licitatório;

Considerando que o empenho é o primeiro estágio da despesa, este é conceituado como sendo o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado a obrigação de pagamento, pendente ou não, de implemento de condição. Nele é registrado o comprometimento da despesa orçamentária, obedecidos

os limites estritamente legais, bem como aos casos em que se faça necessário o reforço ou a anulação desse compromisso.

Não se deve confundir, entretanto, empenho da despesa com nota de empenho; esta, na verdade, é a materialização daquele, embora, no dia a dia, haja a junção dos dois procedimentos em um único.

O fato de estar a despesa legalmente empenhada não cria para o Estado a obrigação de efetuar o pagamento, posto que o implemento de condição pode ser concluído ou não. A Lei n.º 4.320/64 determina que o pagamento de qualquer despesa pública, seja de que importância for, passe pelo crivo da liquidação. É nesse segundo estágio da execução da despesa que será cobrada a prestação dos serviços ou a entrega dos bens, ou, ainda, a realização da obra, evitando, dessa forma, o pagamento sem o implemento de condição.

O segundo estágio da despesa pública é a liquidação, que consiste na verificação do cumprimento pelo credor de suas obrigações previstas em contrato, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito; é, portanto, a comprovação de que o credor cumpriu todas as obrigações constantes do empenho. Esse estágio tem por finalidade reconhecer ou apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, a importância exata a pagar e a quem se deve pagar para extinguir a obrigação, e é efetuado através do documento Nota de Lançamento ("NL"). Envolve todos os atos de verificação e conferência, desde a entrega do material ou a prestação do serviço até o reconhecimento da despesa.

Ao fazer a entrega do material ou a prestação do serviço, o credor deverá apresentar a nota fiscal, fatura ou conta correspondente, acompanhada da primeira via da nota de empenho, devendo o funcionário competente atestar o recebimento do material ou a prestação do serviço correspondente no verso da nota fiscal, fatura ou conta.

O último estágio da despesa é o pagamento, que consiste na entrega de numerário ao credor do Estado, extinguindo dessa forma o débito ou obrigação. Esse procedimento, normalmente, é efetuado por tesouraria, que deve ter como favorecido o credor do empenho. O pagamento normalmente é efetuado por meio de crédito em conta bancária do favorecido. Se houver importância paga a maior ou indevidamente, sua reposição aos órgãos públicos deverá ocorrer dentro do próprio exercício.

Todo esse processo ocorre observando, estritamente, os princípios constitucionais orçamentários, bem como aqueles que regem a Administração Pública, dentre eles a moralidade, a publicidade e a eficiência, de modo que o interesse público seja sempre garantido.

- **Avaliação¹⁴**

A avaliação se refere à organização, aos critérios e trabalhos destinados a julgar o nível dos objetivos fixados no orçamento e as modificações nele ocorridas durante a execução; à eficiência com que se realizam as ações empregadas para tais fins e o grau de racionalidade na utilização dos recursos correspondentes.

A constatação do que realizar, e do que deixar de fazer, não pode, como é óbvio, restringir-se somente ao julgamento "a posteriori". A avaliação deve ser ativa, desempenhar um papel importante como orientadora da execução e fixar em base consistente as futuras programações, por isso esta fase é simultânea à execução, e a informação que fornece deve estar disponível, quando dela se necessitar.

A avaliação impõe a necessidade de um sistema estatístico cuja informação básica se obtém em cada uma das repartições ou órgãos.

De posse dos dados coletados, o grupo de avaliação orçamentária deve elaborar tabelas, calcular indicadores e apresentar informes periódicos para uso e tomada de decisões por parte dos dirigentes das unidades executoras.

A avaliação deverá ser feita à vista de dados relativos à execução orçamentária que são apurados. Há uma obrigatoriedade no § 3.º, do artigo 165 da Constituição Federal, que diz:

“O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.”

Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações

¹⁴ Kohama, Heilão. *Contabilidade Pública: teoria e prática*. 12. edição – São Paulo: Atlas, 2012.

constitucionais e legais do ente, inclusive destinadas ao pagamento de serviço da dívida e as ressalvadas pela LDO e, no caso dos Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela LDO, conforme Caput e §§ 2.º e 3.º do artigo 9.º da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivas, conforme § 1.º, do artigo 9.º da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)

Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na Comissão mista permanente de senadores e deputados ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais conforme § 4.º, do artigo 9.º da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)

Questões:

01. (MTUR – Administrador – FUNIVERSA) Acerca das características da lei orçamentária, assinale a alternativa **incorreta**.

- (A) É uma lei informal.
- (B) É uma lei temporária.
- (C) É uma lei ordinária.
- (D) É uma lei especial.
- (E) Tem vigência limitada a um ano

02. (DNIT – Técnico de Suporte em Infraestrutura de Transportes – ESAF) De acordo com a Constituição Federal, o principal objetivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias é:

(A) orientar as unidades orçamentárias e administrativas na formulação do seu planejamento anual e na elaboração da proposta orçamentária, bem como estabelecer as metas a serem alcançadas no exercício subsequente.

(B) estabelecer as diretrizes, prioridades e metas para a organização das entidades com vistas à definição da proposta orçamentária anual a ser enviada ao Congresso Nacional.

(C) criar as condições necessárias ao estabelecimento de um sistema de planejamento integrado com vistas à elaboração e aprovação do orçamento.

(D) estabelecer as metas de despesas correntes e de capital para o exercício seguinte, as prioridades da administração e orientar a elaboração da proposta orçamentária.

(E) estabelecer as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente e orientar a elaboração da lei orçamentária.

03. (TJ-RO – Analista Judiciário – Administração – CESPE) De acordo com o princípio orçamentário da totalidade,

- (A) as despesas previstas e as receitas fixadas devem integrar uma única LOA.
- (B) a inclusão de autorização para a contratação de operação de crédito na LOA é proibida.
- (C) a Lei Orçamentária Anual (LOA) deve conter todas as receitas e despesas.
- (D) cada ente governamental deve elaborar um único orçamento.
- (E) a LOA deve referir-se a um único exercício financeiro.

04. (IF-TOP - Técnico em Contabilidade - IF-TO) São atribuições que devem constar na Lei de Diretrizes Orçamentárias, exceto:

- (A) Fazer intermediação entre o planejamento e o orçamento.
- (B) Dispor sobre alterações na legislação tributária.
- (C) Orientar a elaboração do plano plurianual.
- (D) Indicar metas e prioridades para a administração pública.
- (E) Tratar sobre a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

05. (DETRAN-MT - Auxiliar do Serviço de Trânsito – UFMT) Em relação à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), é correto afirmar:

- (A) Extingue limitações à expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado.
- (B) Disciplina as transferências de recursos apenas a entidades privadas.

(C) Dispõe sobre o controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados pelo orçamento.

(D) Indica empenho por estimativa para colher despesas com o valor não identificado previamente.

06. (TCE-CE - Analista de Controle Externo-Auditoria Governamental – FCC) O instrumento de planejamento que deve dispor sobre os critérios e a forma de limitação de empenho, além das condições e exigências para as transferências de recursos a entidades públicas e privadas é

(A) o Plano Plurianual.

(B) a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

(C) a Lei Orçamentária Anual.

(D) o Plano Nacional Orçamentário.

(E) o Anexo de Riscos Fiscais.

07. (TRT - 23ª REGIÃO (MT) - Analista Judiciário - Área Administrativa – FCC) A Lei de Diretrizes Orçamentárias tem como objetivo precípuo

(A) definir metas gerais que devem ser incorporadas aos orçamentos dos anos seguintes.

(B) definir metas e prioridades da administração pública federal que devem ser incorporadas pela LOA.

(C) revisar a cada cinco anos as diretrizes gerais do governo que devem ser incorporadas aos Planos Plurianuais.

(D) limitar os gastos com pessoal e custeio da máquina de acordo com tetos estabelecidos a cada cinco anos.

(E) reduzir a descontinuidade do planejamento público, impondo a cooperação entre governos.

08. (TRT - 23ª REGIÃO (MT) - Analista Judiciário – Contabilidade – FCC) A Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) da União deverá conter

(A) o orçamento fiscal referente aos poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta.

(B) o orçamento de investimento das empresas nas quais a União tenha a maioria do capital social.

(C) as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente.

(D) o orçamento da seguridade social, abrangendo todos os órgãos e entidades a ela vinculados.

(E) o Anexo de Metas Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas.

09. (TRT - 23ª REGIÃO (MT) - Técnico Judiciário - Área Administrativa – FCC) A Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve

(A) ser compatível com o Plano Plurianual e orientar a elaboração da lei orçamentária anual.

(B) fixar o montante de despesas de capital destinado às empresas públicas no exercício corrente.

(C) prever a concessão de créditos ilimitados para algumas das unidades orçamentárias julgadas mais importantes para se alcançarem as metas do Plano Plurianual.

(D) fixar o montante das operações de crédito que podem exceder o valor das despesas de capital.

(E) estimar receitas e fixar despesas para o exercício financeiro seguinte.

10. (STJ - Técnico Judiciário - Administrativa – CESPE) cerca de técnicas e princípios relacionados com o orçamento público, julgue o item a seguir.

O ciclo orçamentário da despesa pública é concluído com a autorização de gasto dada pelo Poder Legislativo por meio da lei orçamentária anual (LOA), ressalvadas as eventuais aberturas de créditos adicionais no decorrer da vigência do orçamento.

() Certo () Errado

11. (TCE-CE - Analista de Controle Externo-Biblioteconomia – FCC) A proposta da Lei Orçamentária Anual deve ser encaminhada pelo Poder Executivo ao Legislativo acompanhada de exposição circunstanciada da situação econômico-financeira. Essa exposição é denominada

(A) razão orçamentária.

(B) tabela explicativa.

(C) mensagem.

(D) exposição orçamentária.

(E) fundamentação orçamentária.

12. (TCE-CE - Técnico de Controle Externo-Administração – FCC) A iniciativa para a elaboração do Plano Plurianual – PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e da Lei Orçamentária Anual – LOA é

- (A) do Poder Executivo.
- (B) do Poder Legislativo.
- (C) do Poder Judiciário.
- (D) dos Poderes Executivo e Legislativo.
- (E) dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

13. (TCE-PR - Analista de Controle – Contábil - CESPE) A lei que tem por objetivos orientar a elaboração do orçamento, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento denomina-se

- (A) Lei n.º 4.320/1964, que estatui normas gerais de direito financeiro.
- (B) plano plurianual.
- (C) lei orçamentária anual.
- (D) lei de diretrizes orçamentárias.
- (E) Lei de Responsabilidade Fiscal.

Respostas:

01. Resposta: A.

Jurídico - O STF, nos recursos extraordinários 34.581, 75.908 e na ADI 2.100, decidiu considerar a lei orçamentária como lei formal de efeito concreto.

No Brasil, o orçamento é uma lei ordinária (aprovada por maioria simples), de caráter autorizativo e temporária (vigência limitada). Portanto não se trata de uma lei informal.

02. Resposta: E.

De acordo com o parágrafo 2.º do art. 165 da Constituição Federal, a LDO:

- compreenderá as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;
- orientará a elaboração da LOA;
- disporá sobre as alterações na legislação tributária; e
- estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

03. Resposta: D.

Princípio Orçamentário da Totalidade

Coube à doutrina tratar de reconceituar o princípio da unidade de forma que abrangesse as novas situações. Surgiu, então, o princípio da totalidade, que possibilita a coexistência de múltiplos orçamentos que, entretanto, devem sofrer consolidação, de forma a permitir uma visão geral do conjunto das finanças públicas.

A Constituição de 1988 trouxe melhor entendimento para a questão ao precisar a composição do orçamento anual que passará a ser integrado pelas seguintes partes: a) orçamento fiscal; b) orçamento da seguridade social e c) orçamento de investimentos das estatais. Este modelo, em linhas gerais, segue o princípio da totalidade.

Estabelece que o orçamento deve ser uno, ou seja, cada ente governamental deve elaborar um único orçamento. Este princípio é mencionado no caput do art. 2.º da Lei n.º 4.320, de 1964, e visa evitar múltiplos orçamentos dentro da mesma pessoa política. Dessa forma, todas as receitas previstas e despesas fixadas, em cada exercício financeiro, devem integrar um único documento legal dentro de cada nível federativo.

04. Resposta: C.

Conforme art. 165 § 2.º da CF/88, a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades (MP) da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente.

Terá ainda como atribuições:

- orientar a elaboração da LOA;
- dispor sobre alterações na legislação tributária;
- estabelecer as políticas de aplicação das agências financeiras de fomento;

- disporá sobre autorizações para aumento do gasto ou contratação de pessoal dos órgãos da administração direta e indireta ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

05. Resposta: C.

A LDO na LRF: Além das atribuições contidas no Art. 165, § 2.º da Constituição Federal, a **Lei 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF**, em seu Art. 4.º traz **novas atribuições** para a LDO, sendo uma delas:

- normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos.

06. Resposta: B.

A LDO na LRF: Além das atribuições contidas no Art. 165, § 2.º da Constituição Federal, a **Lei 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF**, em seu Art. 4.º, traz **novas atribuições** para a LDO, sendo uma delas:

- critérios para limitação de empenhos e o conseqüente controle sobre o endividamento.

07. Resposta: B.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro seguinte; orienta a elaboração do Orçamento; dispõe sobre alteração na legislação tributária; estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento. Ela estabelece um elo entre o Plano Plurianual de Ação Governamental e a Lei Orçamentária Anual, uma vez que reforça quais programas relacionados no PPAG terão prioridade na programação e execução orçamentária.

08. Resposta: C.

De acordo com o parágrafo 2.º do art. 165 da Constituição Federal, a LDO:

- compreenderá as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;

09. Resposta: A.

A LDO orienta a elaboração do Orçamento e deve ser compatível com o Plano Plurianual para que possa estabelecer o elo entre o PPA e a LOA.

10. Resposta: ERRADO.

As fases do ciclo orçamentário são as seguintes: elaboração, apreciação legislativa, execução e acompanhamento, controle e avaliação, quando, então, inicia-se o ciclo seguinte.

11. Resposta: C.

A proposta orçamentária que o Poder Executivo encaminhará ao Poder legislativo nos prazos estabelecidos nas Constituições e nas Leis Orgânicas dos Municípios compor-se-á de:¹⁵

I – Mensagem, que conterà: exposição circunstanciada da situação econômico-financeira, documentada com demonstração da dívida fundada e flutuante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis. Exposição e justificação da política econômico-financeira do Governo, justificação da receita e despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital.

12. Resposta: A.

É elaborado pelo chefe do executivo, que deve encaminhar para a aprovação do legislativo.

13. Resposta: D.

CF. Art. 165 § 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.

¹⁵ Kohama, Heilão. *Contabilidade Pública: teoria e prática*. 12.edição – São Paulo: Atlas, 2012.



LEI nº 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964¹⁶
DISPOSIÇÃO PRELIMINAR

Art. 1º Esta lei estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com o disposto no art. 5º, inciso XV, letra b, da Constituição Federal.

TÍTULO III
Da elaboração da Lei de Orçamento

Art. 32. Se não receber a proposta orçamentária no prazo fixado nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios, o Poder Legislativo considerará como proposta a Lei de Orçamento vigente.

Art. 33. Não se admitirão emendas ao projeto de Lei de Orçamento que visem a:

- alterar a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo quando provada, nesse ponto a inexatidão da proposta;
- conceder dotação para o início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos órgãos competentes;
- conceder dotação para instalação ou funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado;
- conceder dotação superior aos quantitativos previamente fixados em resolução do Poder Legislativo para concessão de auxílios e subvenções.

TÍTULO V
Dos Créditos Adicionais

Art. 40. São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

- suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;
- especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;
- extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

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

- o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;
- os provenientes de excesso de arrecadação;
- os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;
- o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

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

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-

¹⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm

se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.

Art. 44. Os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo.

Art. 45. Os créditos adicionais terão vigência adstrita ao exercício financeiro em que forem abertos, salvo expressa disposição legal em contrário, quanto aos especiais e extraordinários.

Art. 46. O ato que abrir crédito adicional indicará a importância, a espécie do mesmo e a classificação da despesa, até onde for possível.

TÍTULO VI
Da Execução do Orçamento
CAPÍTULO I
Da Programação da Despesa

Art. 47. Imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar.

Art. 48 A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos:

- a) assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil a soma de recursos necessários e suficientes a melhor execução do seu programa anual de trabalho;
- b) manter, durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

Art. 49. A programação da despesa orçamentária, para feito do disposto no artigo anterior, levará em conta os créditos adicionais e as operações extra-orçamentárias.

Art. 50. As cotas trimestrais poderão ser alteradas durante o exercício, observados o limite da dotação e o comportamento da execução orçamentária.

CAPÍTULO II
Da Receita

Art. 51. Nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça, nenhum será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária, ressalvados a tarifa aduaneira e o imposto lançado por motivo de guerra.

Art. 52. São objeto de lançamento os impostos diretos e quaisquer outras rendas com vencimento determinado em lei, regulamento ou contrato.

Art. 53. O lançamento da receita é ato da repartição competente, que verifica a procedência do crédito fiscal e a pessoa que lhe é devedora e inscreve o débito desta.

Art. 54. Não será admitida a compensação da obrigação de recolher rendas ou receitas com direito creditório contra a Fazenda Pública.

Art. 55. Os agentes da arrecadação devem fornecer recibos das importâncias que arrecadarem.

§ 1º Os recibos devem conter o nome da pessoa que paga a soma arrecadada, proveniência e classificação, bem como a data a assinatura do agente arrecadador.

§ 2º Os recibos serão fornecidos em uma única via.

Art. 56. O recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais.

Art. 57. Ressalvado o disposto no parágrafo único do artigo 3, desta lei serão classificadas como receita orçamentária, sob as rubricas próprias, todas as receitas arrecadadas, inclusive as provenientes de

operações de crédito, ainda que não previstas no Orçamento.

CAPÍTULO III Da Despesa

Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

Art. 59 - O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos.

§ 1º Ressalvado o disposto no Art. 67 da Constituição Federal, é vedado aos Municípios empenhar, no último mês do mandato do Prefeito, mais do que o duodécimo da despesa prevista no orçamento vigente.

§ 2º Fica, também, vedado aos Municípios, no mesmo período, assumir, por qualquer forma, compromissos financeiros para execução depois do término do mandato do Prefeito.

§ 3º As disposições dos parágrafos anteriores não se aplicam nos casos comprovados de calamidade pública.

§ 4º Reputam-se nulos e de nenhum efeito os empenhos e atos praticados em desacordo com o disposto nos parágrafos 1º e 2º deste artigo, sem prejuízo da responsabilidade do Prefeito nos termos do Art. 1º, inciso V, do Decreto-lei n.º 201, de 27 de fevereiro de 1967.

Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

§ 1º Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho.

§ 2º Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar.

§ 3º É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento.

Art. 61. Para cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

Art. 64. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga.

Parágrafo único. A ordem de pagamento só poderá ser exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade.

Art. 65. O pagamento da despesa será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente instituídos por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento.

Art. 66. As dotações atribuídas às diversas unidades orçamentárias poderão quando expressamente determinado na Lei de Orçamento ser movimentadas por órgãos centrais de administração geral.

Parágrafo único. É permitida a redistribuição de parcelas das dotações de pessoal, de uma para outra unidade orçamentária, quando considerada indispensável à movimentação de pessoal dentro das tabelas ou quadros comuns às unidades interessadas, a que se realize em obediência à legislação específica.

Art. 67. Os pagamentos devidos pela Fazenda Pública, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para esse fim.

Art. 68. O regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria para o fim de realizar despesas, que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação.

Art. 69. Não se fará adiantamento a servidor em alcance nem a responsável por dois adiantamento.

Art. 70. A aquisição de material, o fornecimento e a adjudicação de obras e serviços serão regulados em lei, respeitado o princípio da concorrência.

Questões:

01. (Prefeitura de Teresina – PI -Técnico de Nível Superior - Analista em Gestão Pública – FCC) Consoante prevê a Lei no 4.320/1964, é regra afeta à despesa pública que

(A) o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento somente se pendente de implemento de condição.

(B) será sempre vedada a realização de despesa sem a emissão da nota de empenho.

(C) é permitido o empenhamento global das despesas, mas não por estimativa.

(D) o pagamento da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor.

(E) o pagamento da despesa será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente instituídos por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento.

02. (Prefeitura de Cuiabá/MT – Contador- FGV) Em relação aos créditos adicionais, de acordo com a Lei nº 4320/64, assinale a afirmativa correta.

(A) Os créditos adicionais especiais são destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra ou calamidade pública.

(B) Os créditos adicionais extraordinários são destinados a reforço de dotação orçamentária.

(C) Os créditos adicionais suplementares são destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica.

(D) Para apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deve-se somar a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.

(E) A abertura dos créditos adicionais suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para que ocorra a despesa e será precedida de justificativa.

03. (MPU - Analista do MPU – Atuarial - CESPE) Acerca da elaboração da proposta orçamentária e da execução do orçamento, julgue o item subsecutivo, conforme disposições da Lei n.º 4.320/1964.

Desde que devidamente justificada, será admitida emenda ao projeto de lei de orçamento que vise conceder dotação para instalação ou funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado.

() Certo () Errado.

Respostas:

01. Resposta: E.

Lei 4.320/1964

Art. 65. O pagamento da despesa será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente instituídos por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento.

02. Resposta: E.

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

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

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

03. Resposta: Errado.

Lei 4.320/64. Art. 33. Não se admitirão emendas ao projeto de Lei de Orçamento que visem a:

- a) alterar a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo quando provada, nesse ponto a inexatidão da proposta;
- b) conceder dotação para o início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos órgãos competentes;
- c) conceder dotação para instalação ou funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado;
- d) conceder dotação superior aos quantitativos previamente fixados em resolução do Poder Legislativo para concessão de auxílios e subvenções.



Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal): Do Planejamento; Da Despesa Pública; Da Transparência, Controle e Fiscalização.

LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000 (LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL)

CONCEITO¹⁷

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000) estabelece, em regime nacional, parâmetros a serem seguidos relativos ao gasto público de cada ente federativo (estados e municípios) brasileiro.

As restrições orçamentárias visam preservar a situação fiscal dos entes federativos, de acordo com seus balanços anuais, com o objetivo de garantir a saúde financeira de estados e municípios, a aplicação de recursos nas esferas adequadas e uma boa herança administrativa para os futuros gestores.

Entre seus itens está previsto que cada aumento de gasto precisa vir de uma fonte de financiamento correlata e os gestores precisam respeitar questões relativas ao fim de cada mandato, não excedendo o limite permitido e entregando contas saudáveis para seus sucessores.

Um dos mais fortes instrumentos de transparência em relação aos gastos públicos, indicando os parâmetros para uma administração eficiente, a LRF brasileira se inspirou em outros exemplos bem sucedidos ao redor do mundo, como Estados Unidos e Nova Zelândia.

CAPÍTULO II DO PLANEJAMENTO Seção I Do Plano Plurianual Art. 3º (VETADO)

Comentário: O artigo 3º foi vetado quando da sanção da Lei de Responsabilidade Fiscal por prever prazo considerado curto para o envio do projeto do Plano Plurianual, ao Poder Legislativo, no primeiro ano do mandato do Chefe do Poder Executivo. Atualmente, como visto, ainda não há regulamentação a respeito, prevalecendo a disciplina pelo disposto no artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias ao texto constitucional (ADCT):

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

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

Assim, o projeto de lei do PPA deve ser enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano de seu mandato (4 meses antes do encerramento da sessão legislativa).

Seção II Da Lei de Diretrizes Orçamentárias

Comentário: A LDO é a lei anterior à lei orçamentária e que define as metas e prioridades em termos de programas a executar pelo Governo. De acordo com a Constituição Federal, a LDO estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração do Orçamento (Lei Orçamentária Anual), dispõe sobre alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação

¹⁷ http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/lei-de-responsabilidade-fiscal

das agências financeiras de fomento. Com base na LDO aprovada a cada ano pelo Poder Legislativo, a Secretaria de Orçamento Federal, órgão do Poder Executivo, consolida a proposta orçamentária de todos os órgãos dos Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) para o ano seguinte no Projeto de Lei encaminhado para discussão e votação no Congresso Nacional.

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no §2º do art. 165 da Constituição¹⁸ 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;

c) (VETADO)

d) (VETADO)

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;

II - VETADO)

III - (VETADO)

§ 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.

Seção III Da Lei Orçamentária Anual

Comentário: A Lei Orçamentária Anual disciplina todos os programas e ações do governo federal no exercício. Nenhuma despesa pública pode ser executada sem estar consignada no Orçamento. Estima as receitas e autoriza as despesas do Governo de acordo com a previsão de arrecadação. Se durante o exercício financeiro houver necessidade de realização de despesas acima do limite que está previsto na Lei, o Poder Executivo submete ao Congresso Nacional um novo projeto de lei solicitando crédito adicional.

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o §1º do art. 4º;

¹⁸ Art. 165 da CF: Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§ 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."

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição¹⁹, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

a) (VETADO)

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

§ 1º Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual.

§ 2º O refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional.

§ 3º A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na lei de diretrizes orçamentárias, ou em legislação específica.

§ 4º É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

§ 5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no §1º do art. 167 da Constituição.

§ 6º Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos.

§7º (VETADO)

Art. 6º (VETADO)

Art. 7º O resultado do Banco Central do Brasil, apurado após a constituição ou reversão de reservas, constitui receita do Tesouro Nacional, e será transferido até o décimo dia útil subsequente à aprovação dos balanços semestrais.

§1º O resultado negativo constituirá obrigação do Tesouro para com o Banco Central do Brasil e será consignado em dotação específica no orçamento.

§2º O impacto e o custo fiscal das operações realizadas pelo Banco Central do Brasil serão demonstrados trimestralmente, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias da União.

§3º Os balanços trimestrais do Banco Central do Brasil conterão notas explicativas sobre os custos da remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional e da manutenção das reservas cambiais e a rentabilidade de sua carteira de títulos, destacando os de emissão da União.

Seção IV

Da Execução Orçamentária e do Cumprimento das Metas

Comentário: A execução orçamentária refere-se ao cumprimento de regras e etapas para a realização da despesa pública. Nesse sentido, a programação e o cronograma deverão seguir o disposto na LDO, com observância das metas e objetivos da Administração e o conteúdo do Anexo de Metas Fiscais e respeitar as receitas vinculadas a despesas ou finalidades específicas.

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações

¹⁹ § 6º do art. 165 da Constituição: - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

§3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no §1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

§5º No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.

Art. 10. A execução orçamentária e financeira identificará os beneficiários de pagamento de sentenças judiciais, por meio de sistema de contabilidade e administração financeira, para fins de observância da ordem cronológica determinada no art. 100 da Constituição.

Seção I **Da Previsão e da Arrecadação**

Comentário: Considera-se receita pública a entrada de dinheiro nos cofres públicos de forma definitiva. Com base na receita prevista, são fixadas as despesas dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Depois que o Orçamento é aprovado pelo Congresso, o governo passa a gastar o que foi autorizado. Se a receita do ano for superior à previsão inicial, o governo encaminha ao Congresso um projeto de lei pedindo autorização para incorporar e executar o excesso de arrecadação. Nesse projeto, define as novas despesas que serão custeadas pelos novos recursos. Se, ao contrário, a receita cair, o governo fica impossibilitado de executar, em regra, o orçamento na sua totalidade, o que exigirá corte nas despesas programadas.

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos.

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

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

§2º O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária.

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

Art. 13. No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

Seção II Da Renúncia de Receita

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição²⁰, na forma do seu §1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

CAPÍTULO III DA RECEITA PÚBLICA Seção I Da Previsão e da Arrecadação

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no *caput*, no que se refere aos impostos.

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

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

§ 2º O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária. (Vide ADIN 2.238-5)

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

Art. 13. No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da

²⁰ “CF, Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

I - importação de produtos estrangeiros;

II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;

....

IV - produtos industrializados;

V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;

§ 1º - É facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos incisos I, II, IV e V.”

dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

Seção II Da Renúncia de Receita

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001)

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

CAPÍTULO IV DA DESPESA PÚBLICA Seção I Da Geração da Despesa

Comentário: A regra básica da LRF (art. 15), para todo e qualquer aumento de despesa pode ser assim traduzida: toda e qualquer despesa que não esteja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos três primeiros exercícios de sua vigência, da sua adequação orçamentária e financeira com a LOA, o PPA e a LDO e, no caso de despesa obrigatória de caráter continuado, de suas medidas compensatórias, é considerada: não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público.

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de

cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

Subseção I **Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado**

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no §1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no §1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

Seção II **Das Despesas com Pessoal** **Subseção I** **Definições e Limites**

Comentário: O tratamento das despesas com pessoal na LRF é bastante, tornando necessária a leitura dos artigos seguintes para sua compreensão. Observamos que há definições relativas aos gastos que compreendem tais despesas, além do estabelecimento dos limites para os gastos com pessoal, medidas de controle e respectivas sanções no caso de excesso.

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

IMPORTANTE!

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

- I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;
- II - relativas a incentivos à demissão voluntária;
- III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;
- IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;
- V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;
- VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:
 - a) da arrecadação de contribuições dos segurados;
 - b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;
 - c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

- I - na esfera federal:
 - a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;
 - b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
 - c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;
 - d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;
- II - na esfera estadual:
 - a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;
 - b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
 - c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;
 - d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;
- III - na esfera municipal:
 - a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
 - b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

§ 1º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar.

§ 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão:

- I - o Ministério Público;
- II - no Poder Legislativo:
 - a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União;
 - b) Estadual, a Assembleia Legislativa e os Tribunais de Contas;
 - c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;
 - d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
- III - no Poder Judiciário:
 - a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição;
 - b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.

§ 3º Os limites para as despesas com pessoal do Poder Judiciário, a cargo da União por força do inciso XIII do art. 21 da Constituição, serão estabelecidos mediante aplicação da regra do § 1º.

§ 4º Nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas a e c do inciso II do caput serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento).

§ 5º Para os fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 6º (VETADO)

Subseção II Do Controle da Despesa Total com Pessoal

IMPORTANTE!

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos.

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária.

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.

Seção III Das Despesas com a Seguridade Social

IMPORTANTE!

Art. 24. Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do § 5º do art. 195 da Constituição, atendidas ainda as exigências do art. 17.

§ 1º É dispensada da compensação referida no art. 17 o aumento de despesa decorrente de:

I - concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente;

II - expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados;

III - reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se a benefício ou serviço de saúde, previdência e assistência social, inclusive os destinados aos servidores públicos e militares, ativos e inativos, e aos pensionistas.

CAPÍTULO IX DA TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO

Comentário: Este capítulo reúne todos os comandos normativos necessários à confecção e à divulgação de relatórios e demonstrativos ligados às atividades de condução das finanças públicas, estabelecendo regras e procedimentos de fiscalização, controle e avaliação do grau de sucesso obtido na administração das finanças públicas, particularmente sob o prisma das normas previstas na LRF.

Seção I Da Transparência da Gestão Fiscal

Comentário: Nesta seção, verifica-se a existência de dois blocos normativos distintos: um de caráter geral, dedicado à explicitação dos instrumentos de transparência na gestão fiscal; outro, específico, voltado às contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo.

Para efeito da LRF, consideram-se instrumentos de transparência:

- a) Os planos, os orçamentos e a lei de diretrizes orçamentárias;
- b) As prestações de contas e o respectivo parecer prévio;
- c) Relatório Resumido da Execução Orçamentária e a sua versão simplificada;
- d) Relatório de Gestão Fiscal e a sua versão simplificada.

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo Primeiro - A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Parágrafo Segundo - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

Parágrafo Terceiro - Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios encaminharão ao Ministério da Fazenda, nos termos e na periodicidade a serem definidos em instrução específica deste órgão, as informações necessárias para a constituição do registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, de que trata o § 4º do art. 32. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

Parágrafo Quarto - A inobservância do disposto nos §§ 2º e 3º ensejará as penalidades previstas no § 2º do art. 51. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

Parágrafo Quinto - Nos casos de envio conforme disposto no § 2º, para todos os efeitos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios cumprem o dever de ampla divulgação a que se refere o caput. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

Parágrafo Sexto – Todos os Poderes e órgãos referidos no art. 20, incluídos autarquias, fundações públicas, empresas estatais dependentes e fundos, do ente da Federação devem utilizar sistemas únicos de execução orçamentária e financeira, mantidos e gerenciados pelo Poder Executivo, resguardada a

autonomia. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Parágrafo único. A prestação de contas da União conterá demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício.

Seção II Da Escrituração e Consolidação das Contas

Comentário: Nesta seção, dois objetivos são determinados. Em primeiro lugar, a par das normas de contabilidade pública já em vigor, preveem-se disposições especiais, que tratam de:

- a) Registro das disponibilidades de caixa;
- b) Métodos de apuração de despesas e de contabilização de compromissos assumidos;
- c) Abrangência das demonstrações contábeis;
- d) Demonstração de receitas e despesas previdenciárias;
- e) Escrituração de obrigações junto a terceiros, particularmente operações de crédito e despesas que restam a pagar;
- f) Demonstração das variações patrimoniais.

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

II - a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa;

III - as demonstrações contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente;

IV - as receitas e despesas previdenciárias serão apresentadas em demonstrativos financeiros e orçamentários específicos;

V - as operações de crédito, as inscrições em Restos a Pagar e as demais formas de financiamento ou assunção de compromissos junto a terceiros, deverão ser escrituradas de modo a evidenciar o montante e a variação da dívida pública no período, detalhando, pelo menos, a natureza e o tipo de credor;

VI - a demonstração das variações patrimoniais dará destaque à origem e ao destino dos recursos provenientes da alienação de ativos.

§ 1º No caso das demonstrações conjuntas, excluir-se-ão as operações intragovernamentais.

§ 2º A edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67.

§ 3º A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Art. 51. O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público.

§ 1º Os Estados e os Municípios encaminharão suas contas ao Poder Executivo da União nos seguintes prazos:

- I - Municípios, com cópia para o Poder Executivo do respectivo Estado, até trinta de abril;
- II - Estados, até trinta e um de maio.

§ 2º O descumprimento dos prazos previstos neste artigo impedirá, até que a situação seja regularizada, que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.

Seção III **Do Relatório Resumido da Execução Orçamentária**

Comentário: Neste item, cuidam as normas da LRF de especificar, em caráter nacional, os parâmetros necessários à elaboração do chamado Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Trata-se de documento cuja publicação é comandada pela própria Constituição Federal, por intermédio de seu § 3º do art. 165, devendo ocorrer em até trinta dias após o encerramento de cada bimestre.

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária é composto de duas peças básicas e de alguns demonstrativos de suporte. As peças básicas são o balanço orçamentário, cuja função é especificar, por categoria econômica, as receitas e as despesas, e o demonstrativo de execução das receitas (por categoria econômica e fonte) e das despesas (por categoria econômica, grupo de natureza, função e subfunção).

Art. 52. O relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e composto de:

- I - balanço orçamentário, que especificará, por categoria econômica, as:
 - a) receitas por fonte, informando as realizadas e a realizar, bem como a previsão atualizada;
 - b) despesas por grupo de natureza, discriminando a dotação para o exercício, a despesa liquidada e o saldo;
- II - demonstrativos da execução das:
 - a) receitas, por categoria econômica e fonte, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada no bimestre, a realizada no exercício e a previsão a realizar;
 - b) despesas, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando dotação inicial, dotação para o exercício, despesas empenhada e liquidada, no bimestre e no exercício;
 - c) despesas, por função e subfunção.

§ 1º Os valores referentes ao refinanciamento da dívida mobiliária constarão destacadamente nas receitas de operações de crédito e nas despesas com amortização da dívida.

§ 2º O descumprimento do prazo previsto neste artigo sujeita o ente às sanções previstas no § 2º do art. 51.

Art. 53. Acompanharão o Relatório Resumido demonstrativos relativos a:

- I - apuração da receita corrente líquida, na forma definida no inciso IV do art. 2º, sua evolução, assim como a previsão de seu desempenho até o final do exercício;
- II - receitas e despesas previdenciárias a que se refere o inciso IV do art. 50;
- III - resultados nominal e primário;
- IV - despesas com juros, na forma do inciso II do art. 4º;
- V - Restos a Pagar, detalhando, por Poder e órgão referido no art. 20, os valores inscritos, os pagamentos realizados e o montante a pagar.

§ 1º O relatório referente ao último bimestre do exercício será acompanhado também de demonstrativos:

- I - do atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição, conforme o § 3º do art. 32;
- II - das projeções atuariais dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos;
- III - da variação patrimonial, evidenciando a alienação de ativos e a aplicação dos recursos dela decorrentes.

§ 2º Quando for o caso, serão apresentadas justificativas:

- I - da limitação de empenho;
- II - da frustração de receitas, especificando as medidas de combate à sonegação e à evasão fiscal, adota

Seção IV Do Relatório de Gestão Fiscal

Comentário: Considerando o regime de finanças públicas implantado com a LRF, o Relatório de Gestão Fiscal ocupa posição central no que diz respeito ao acompanhamento das atividades financeiras do Estado. Cada um dos Poderes, além do Ministério Público, deve emitir o seu próprio Relatório de Gestão Fiscal, abrangendo todas as variáveis imprescindíveis à consecução das metas fiscais e à observância dos limites fixados para despesas e dívida.

Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:

- I - Chefe do Poder Executivo;
- II - Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo;
- III - Presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário;
- IV - Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados.

Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 55. O relatório conterá:

I - comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos seguintes montantes:

- a) despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas;
- b) dívidas consolidada e mobiliária;
- c) concessão de garantias;
- d) operações de crédito, inclusive por antecipação de receita;
- e) despesas de que trata o inciso II do art. 4º;

II - indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites;

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

- a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;
- b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:
 - 1) liquidadas;
 - 2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;
 - 3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;
 - 4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;
- c) do cumprimento do disposto no inciso II e na alínea b do inciso IV do art. 38.

§ 1º O relatório dos titulares dos órgãos mencionados nos incisos II, III e IV do art. 54 conterá apenas as informações relativas à alínea a do inciso I, e os documentos referidos nos incisos II e III.

§ 2º O relatório será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico.

§ 3º O descumprimento do prazo a que se refere o § 2º sujeita o ente à sanção prevista no § 2º do art. 51.

§ 4º Os relatórios referidos nos arts. 52 e 54 deverão ser elaborados de forma padronizada, segundo modelos que poderão ser atualizados pelo conselho de que trata o art. 67.

Seção V Das Prestações de Contas

Comentário: Três são os aspectos abordados, nesta seção, quanto às prestações de contas: a sua composição, as condições para a emissão do respectivo parecer prévio e o seu conteúdo.

Art. 56. As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.

§ 1º As contas do Poder Judiciário serão apresentadas no âmbito:

- I - da União, pelos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, consolidando as dos respectivos tribunais;
- II - dos Estados, pelos Presidentes dos Tribunais de Justiça, consolidando as dos demais tribunais.

§ 2º O parecer sobre as contas dos Tribunais de Contas será proferido no prazo previsto no art. 57 pela comissão mista permanente referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente das Casas Legislativas estaduais e municipais.

§ 3º Será dada ampla divulgação dos resultados da apreciação das contas, julgadas ou tomadas.

Art. 57. Os Tribunais de Contas emitirão parecer prévio conclusivo sobre as contas no prazo de sessenta dias do recebimento, se outro não estiver estabelecido nas constituições estaduais ou nas leis orgânicas municipais.

§ 1º No caso de Municípios que não sejam capitais e que tenham menos de duzentos mil habitantes o prazo será de cento e oitenta dias.

§ 2º Os Tribunais de Contas não entrarão em recesso enquanto existirem contas de Poder, ou órgão referido no art. 20, pendentes de parecer prévio.

Art. 58. A prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.

Seção VI **Da Fiscalização da Gestão Fiscal**

Comentário: A responsabilidade pela fiscalização quanto ao cumprimento das normas de gestão fiscal é atribuída ao Poder Legislativo, este com o auxílio do Tribunal de Contas, e aos sistemas de controle interno de cada Poder e do Ministério Público. Ênfase especial deve ser atribuída, na fiscalização, a alguns aspectos específicos:

- a) Verificação do cumprimento das metas previstas na lei de diretrizes;
- b) Observância dos limites e das condições para a realização de operações de crédito e a inscrição de despesas em restos a pagar;
- c) Adoção de medidas para a adequação das despesas com pessoal e das dívidas mobiliária e consolidada aos respectivos limites;
- d) Observância das normas atinentes à destinação dos recursos oriundos da alienação de ativos;
- e) Respeito aos limites aplicáveis aos gastos do Poder Legislativo municipal, caso existam tais limites.

Art. 59. **O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas**, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

- I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;
- II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;
- III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;
- IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;
- V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;
- VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

- I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;
- II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;
- III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;
- IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;
- V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

§ 2º Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20.

§ 3º O Tribunal de Contas da União acompanhará o cumprimento do disposto nos §§ 2º, 3º e 4º do art. 39.

Questões:

01. (TC/MG - Auditor - FUNDEP) A respeito da receita pública e considerando as previsões da Lei de Responsabilidade Fiscal, assinale a alternativa INCORRETA.

(A) Remissão, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, entre outros, estão compreendidos no conceito de renúncia de receita.

(B) A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos três seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias, bem como a outras condições dispostas na legislação.

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

(D) É proibida a realização de transferências voluntárias para ente da Federação que não institua os impostos a ele outorgados pela Constituição.

(E) Anistia, subsídio, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, entre outros, estão compreendidos no conceito de renúncia de receita.

02. (Natal-RN – Procurador– CESPE) Relativamente à LRF, assinale a opção correta.

(A) Caso determinado município brasileiro, objetivando criar um polo industrial, constitua benefícios de natureza fiscal, que resultem na redução da arrecadação de tributo específico, nesse caso, com base na LRF, para a legalidade da concessão do benefício, o município deverá elaborar estimativa de impacto orçamentário-financeiro referente ao exercício em que deva iniciar a vigência do benefício e ao exercício seguinte.

(B) Se determinado estado da Federação implementar ação governamental que acarrete aumento de despesa, em desobediência às diretrizes da LRF, o referido estado será impedido de realizar licitações para a aquisição de bens e serviços.

(C) Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

(D) Os municípios brasileiros não poderão ter despesa total com pessoal, em cada período de apuração, superior a 40% da receita líquida corrente.

Respostas:

01. Resposta: B.

Conforme o “caput” do art. 14 da Lei nº 101/2000, a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

02. Resposta: C.

Segundo o § 7º do art. 17, LRF, considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.