REGIS FERNANDES DE OLIVEIRA
COORDENADOR-GERAL

ESTEVÃO HORVATH
JOSÉ MAURÍCIO CONTI
FERNANDO FACURY SCAFF
COORDENADORES

LIÇÕES DE DIREITO FINANCEIRO

Alexandre Coutinho da Silveira • Ana Carla Bliacheriene • André de Castro Carvalho • Andressa Guimarães Torquato Fernandes • Basile Georges Campos Christopoulos • Celso de Barros Correia Neto • Cesar Augusto Seijas de Andrade • Emerson Cesar da Silva Gomes • Flávio Rubinstein • Francisco Secaf A. Silveira • Gabriel Loretto Lochagin • José Augusto Moreira de Carvalho • Licurgo Mourão • L'Inti Ali Miranda Faiad • Luma Cavaleiro de Macedo Scaff • Matheus Carneiro Assunção • Michel Haber • Omar Teodoro Silva Neto • Ricardo Ezequiel Torres • Ricart César Coelho • Roberto Mercado Lebrão • Rodrigo Panizza Siqueira • Sérgio Assoni Filho

AUTORES

THOMSON REUTERS
REVISTA DOS TRIBUNAIS™

5. Ciclo orçamentário

O ciclo orçamentário consiste no processo em que são elaborados, aprovados, executados e controlados os programas e atividades do Poder Público incluídos no orçamento. No presente tópico serão tratados os aspectos da elaboração, aprovação e execução orçamentária. O tema do controle será retomado em capítulo específico.

5.1. Elaboração do orçamento

5.1.1. Competência

A iniciativa para proposição da lei orçamentária é exclusiva do Chefe do Poder Executivo (Presidente, Governador ou Prefeito), a quem compete encaminhar ao Poder Legislativo mensagem contendo o projeto de lei de orçamento, acompanhado dos seguintes dados: a) informações sobre a situação econômico-financeira, documentada com demonstração da dívida fundada e flutuante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis; b) exposição e justificação da política econômico-financeira do governo; c) justificação da receita e da despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital; d) tabelas explicativas contendo as estimativas de receitas e de despesas para o exercício.

É importante que o projeto de lei orçamentária contenha não apenas as receitas e despesas do ano competente, mas que também seja acompanhado de dados que possibilitem um acompanhamento da evolução destas nos últimos anos, servindo como instrumento para o planejamento da atividade financeira.

Nesse sentido, atendendo à necessidade de planejamento orçamentário, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que o projeto deverá conter um *anexo de metas* incluindo "demonstrativo da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento" (art. 5.º, I, da LRF). Tal exigência visa resguardar a compatibilidade da LOA com a LDO. Outras determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal a serem observadas na elaboração do projeto de lei orçamentária se referem: (i) à necessidade de se prever um caráter compensatório entre a arrecadação e a renúncia de receita, em caso de benefícios fiscais (art. 5.º, II); (ii) à previsão de reserva de contingência para atendimento de "passivos contingentes e outros fiscais e eventos fiscais imprevistos" (art. 5.º, III, *b*); (iii) à necessidade de que todas as receitas e despesas constem orçamento (art. 5.º, § 1.º); (iv) à necessidade de constar o refinanciamento da dívida (art. 5.º, § 2.º); (v) à vedação de que haja previsão de créditos com finalidade imprecisa ou com dotação limitada (art. 5.º, § 4.º).

A proposta de lei orçamentária deve ser veiculada mediante projeto de lei ordinária, sendo vedada a utilização de medidas provisórias (art. 62, § 1.º, I, *d* da Constituição Federal), exceção feita aos casos de "despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado

o disposto no art. 62" (art. 167, § 3.º, da CF/1988). Deve, ainda, respeitar os prazos para envio e aprovação, atualmente estabelecidos na Constituição Federal.

5.1.2. *Prazos*

Os prazos para que a União encaminhe ao Congresso Nacional o projeto de lei orçamentária, bem como o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual deveriam ser estabelecidos por lei complementar (art. 165, § 9.º, da CF/1988). No entanto, como tal lei ainda não foi aprovada, aplicam-se os prazos previstos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (art. 35, § 2.º, do ADCT). Os Estados e Municípios podem fixar datas diferentes, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas. No âmbito federal, os prazos são os seguintes:

	Envio do Projeto ao Congresso Nacional	Devolução do PL ao Executivo
Plano Plurianual	31 de agosto do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial.	22 de dezembro do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial.
Lei de Diretrizes Orçamentárias	15 de abril de cada ano.	17 de julho (encerramento da primeira sessão legislativa).
Lei Orçamentária Anual	31 de agosto de cada ano.	22 de dezembro de cada ano (encerramento da sessão legislativa).

A fixação de prazos busca evitar que se iniciem os exercícios financeiros sem as respectivas previsões orçamentárias. Vale, porém, indagar: e se o projeto de lei orçamentária não for encaminhado ao Legislativo ou, ainda, for por ele rejeitado ou não devolvido? Trata-se de questão recorrentemente verificada na prática, denominada de *anomia orçamentária.*

A ausência de orçamento no exercício financeiro cria graves problemas ao Administrador Público, uma vez ser vedado "o início de programas ou projetos não incluídos não incluídos na lei orçamentária anual" (art. 167, I da CF/1988).

Na hipótese de *não encaminhamento da proposta pelo chefe do Executivo*, o art. 32 da Lei 4.320/64 prevê solução expressa: "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". Vale lembrar que a apresentação da proposta orçamentária fora dos prazos legais acarreta sanções ao chefe do Executivo, pois caracteriza crime de responsabilidade, conforme art. 10 da Lei 1.079/50. Especificamente no âmbito municipal, configura infração político-administrativa, sancionada com a cassação do mandato (art. 4.º, V, do Dec. 201/1967).

Todavia, nas hipóteses de não aprovação pelo Poder Legislativo, rejeição integral do projeto de lei ou ausência de sanção tempestiva pelo Chefe do Poder Executivo,

tanto a CF/1988 quanto a Lei 4.320/1964 foram omissas a respeito. No âmbito federal, o assunto vem sendo tratado, parcialmente, pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias, dispondo que a programação constante do projeto pode ser executada para o atendimento de despesas que constituam obrigações constitucionais ou legais.

5.1.3. *Consolidação da proposta orçamentária*

A despeito da iniciativa para proposição do Projeto de Lei Orçamentária ser do chefe do Executivo, o ciclo orçamentário tem início em momento anterior, na denominada *fase administrativa*, compreendendo o período no qual são feitas as previsões e cálculos nas várias unidades orçamentárias e órgãos que integram o processo de elaboração da lei orçamentária.

As propostas orçamentárias devem ser compatíveis com a política econômico-financeira, o programa anual de trabalho do Governo, além da Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual. É possível, ainda, ser fixado um limite global máximo para cada unidade administrativa (art. 27 da Lei 4.320/1964), a fim de que não se extrapolem o planejamento e as previsões feitas pelo órgão central. Vale ressalvar que os Poderes e órgãos dotados de autonomia financeira terão os limites fixados pela lei de diretrizes orçamentárias, e não por órgãos setoriais.

A Administração Pública, com o objetivo de descentralizar serviços e melhorar a gestão dos recursos, pode organizar suas unidades orçamentárias de forma a dividi-las em unidades administrativas, de acordo com as funções por elas desenvolvidas. Em regra, é a unidade orçamentária quem recebe as dotações, mas excepcionalmente elas podem ser consignadas às unidades administrativas, subordinadas a um mesmo órgão (art. 14 da Lei 4.502/1964). As propostas parciais das unidades administrativas deverão ser acompanhadas de tabelas explicativas sobre a despesa e justificativa pormenorizada de cada dotação solicitada, indicando o projeto e/ou obra a que se destina (art. 28 da Lei 4.320/1964).

Para facilitar a compreensão da elaboração da proposta orçamentária, a fase administrativa pode ser divida em três etapas: preliminar, intermediária e final.

Na etapa *preliminar*, o órgão central de planejamento elabora as diretrizes e fixa as normas gerais para a elaboração do orçamento. No planejamento orçamentário, definem-se as etapas, agentes responsáveis, cronogramas e instruções necessárias, além de metas, prioridades e estrutura programática. É nesse momento que são feitos os cálculos das receitas estimadas e, posteriormente, fixam-se os parâmetros (referenciais monetários) a partir dos quais os órgãos setoriais elaborarão suas propostas orçamentárias parciais, a serem posteriormente consolidadas em documento único.

Em *etapa intermediária*, com base na fixação dos referenciais monetários pelo órgão central, os órgãos setoriais fazem adequações de acordo com sua estrutura e necessidade, estabelecendo os referenciais monetários que devem ser observados

pelas unidades orçamentárias, bem como coordenando a elaboração dos orçamentos de suas unidades. Formalizadas as propostas orçamentárias de cada unidade, o órgão setorial as avalia e consolida na proposta orçamentária do órgão setorial.

Na *etapa final*, concluídas as propostas setoriais, o órgão central consolida e formaliza a proposta orçamentária que será apresentada ao chefe do Executivo, para posteriormente ser encaminhada ao Poder Legislativo. No âmbito federal, durante a etapa final, o órgão central, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), recebe informações da Secretaria de Política Econômica sobre diversos indicadores econômicos, tais como meta de inflação, taxa média de juros, taxa média de câmbio, evolução da massa salarial, expectativa de crescimento real do PIB. Tais informações são repassadas à Receita Federal, que fará previsões sobre a arrecadação tributária.

Amparada pelos diversos dados econômicos, a proposta é finalmente consolidada, formalizada e encaminhada ao chefe do Executivo, acompanhada da exposição de motivos. Ao concordar com a proposta, o chefe do Executivo irá encaminhá-la ao Legislativo por meio de Mensagem, concluindo a fase administrativa e dando início à fase legislativa.

É durante a *fase administrativa* que são feitos os cálculos das receitas estimadas, a partir dos quais serão fixados os referenciais monetários, ponto de partida para a elaboração do orçamento pelas diversas unidades. Nesse sentido, a Lei 4.320/1964, em seu art. 29, definiu que é de competência dos órgãos de contabilidade ou de arrecadação organizar demonstrações mensais da receita arrecadada para servirem de base à estimativa de receita da proposta orçamentária.

Sobre a estimativa de receitas, ao mesmo tempo em que se demonstra de suma importância para a elaboração do orçamento, é igualmente árdua a tarefa de defini-la, uma vez que envolve cálculos complexos que dependem de fatores variáveis e futuros. Envolve previsões de arrecadação de tributos, bem como de receitas de outras fontes, as quais estão sujeitas a variações de mercado, tais como juros, inflação, crescimento, nível de endividamento, além de conjunturas políticas. Envolve, ainda, a troca de informações entre diversos órgãos, com destaque para a participação daqueles responsáveis pela arrecadação tributária.

Normas gerais estabelecem diretrizes quanto à previsão de receitas, dentre as quais a de que a estimativa deve considerar a arrecadação ao menos dos últimos três exercícios, bem como circunstâncias de ordem conjuntural que possam afetar a produtividade de cada fonte de receita (art. 30 da Lei 4.320/1964). A Lei de Responsabilidade Fiscal, por outro lado, determina que a previsão de receitas deve considerar os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico e de qualquer outro fator relevante. A previsão de receitas deve ser acompanhada ainda de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes, da metodologia e das premissas utilizadas (art. 12 da LRF). A fim de garantir maior transparência aos limites impostos aos

demais Poderes e às instituições com autonomia financeira, o Poder Executivo necessita disponibilizar, em até 30 dias antes do prazo para o encaminhamento das respectivas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas de receitas para o exercício subsequente, inclusive da receita corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo (art. 12, § 3.º, da LRF).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias também estabelece parâmetros a serem observados na previsão de receitas. É possível, por exemplo, que se faça a inclusão de um tributo cuja instituição ainda dependa de aprovação no Poder Legislativo. Do mesmo modo, para se adequar a mudanças políticas, jurídicas e econômicas, é possível que se alterem as estimativas de receitas ao longo do ano, durante a execução orçamentária. Pode-se, por exemplo, aumentar a estimativa prevista, devido à aprovação de um tributo cuja arrecadação não havia sido inicialmente estimada. Há também uma série de mecanismos que permitem que sejam feitos ajustes durante a execução orçamentária, caso a expectativa de arrecadação não se concretize.

A despeito das diretrizes gerais estabelecidas pela legislação, ainda assim podem variar os métodos para a estimativa de receitas, pois diversos fatores são considerados nos cálculos. A Secretaria da Receita Federal, por exemplo, em observância ao art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal, utiliza o "método de indicadores", que consiste na multiplicação da arrecadação do período anterior por diversos índices que a afetam.

Ressalta-se, por fim, que a definição da estimativa de receita é de responsabilidade do Poder Executivo, não podendo o Poder Legislativo estimar a receita, exceto em duas situações: (i) comprovado erro e/ou (ii) omissão de ordem técnica ou legal (art. 12, § 1.º, da LRF).

5.2. *Orçamento participativo*

A iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo para propor a lei orçamentária não significa a impossibilidade de participação popular na elaboração do orçamento. O fundamento para a participação popular na decisão orçamentária decorre do próprio caráter democrático do Estado de Direito brasileiro, e também da disposição do art. 29, XII, da CF/1988, que prevê a "cooperação das associações representativas no planejamento municipal". Não há, entretanto, regulamentação específica estabelecendo modelos para a participação popular. Assim, os entes da federação são livres para organizar a participação dos cidadãos no procedimento de elaboração orçamentária, por meio do chamado *orçamento participativo*.

Embora não haja uniformidade nos procedimentos de orçamento participativo, pode-se atribuir-lhe as seguintes características: (i) busca por decisão descentralizada; (ii) criação de conselhos populares e produção de opinião pública independente; (iii) formação de consciência de participação do cidadão; (iv) focos

de poder democrático – voto e instituições diretas de participação; (v) deslocamento do centro de atenção do cidadão para problemas locais. O orçamento participativo permite, em suma, que o cidadão debata e contribua para a definição das prioridades na alocação de recursos públicos a cada ano, participando ativamente da gestão pública.

5.3. *Fase legislativa de aprovação do orçamento*

Consolidados os projetos parciais de orçamento, o chefe do Executivo, concordando com a proposta final, encaminhará o projeto de lei orçamentária, via mensagem, ao Poder Legislativo, dando início, portanto, à *fase legislativa* da elaboração orçamentária.

A fase legislativa se inicia, portanto, com o recebimento do projeto de lei orçamentária pelo Poder Legislativo e termina com a promulgação da lei orçamentária.

5.3.1. *Funções do Poder Legislativo*

O Poder Legislativo tem função fundamental no sistema orçamentário brasileiro, tanto no processo de elaboração quanto no processo de execução do orçamento. Na elaboração do orçamento, compete ao Legislativo deliberar e aprovar a proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo.

No âmbito federal, a mensagem com a proposta orçamentária será recebida pelo Presidente do Senado e será deliberado em sessão conjunta do Congresso Nacional. No entanto, durante todo o processo legislativo de elaboração do orçamento, são as comissões parlamentares que assumem papel de maior relevância, com participação direta das lideranças partidárias. Dentre tais comissões, destaca-se a Comissão Mista Permanente de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, a quem cabe, após lida a proposta, examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais (art. 166 da CF/1988).

A CMO é composta por quarenta congressistas (trinta deputados e dez senadores), com renovação anual dos membros e participação partidária proporcional às bancadas no Congresso (art. 58, § 1.º, da CF/1988). Divide-se em relatorias e em quatro comitês temáticos: (i) avaliação, fiscalização e controle da execução orçamentária; (ii) avaliação da receita; (iii) avaliação das informações sobre obras e serviços com irregularidades graves; e (iv) admissibilidade de emendas.

Antes de encaminhada a proposta para a discussão e aprovação pelo plenário, a fase legislativa de elaboração do orçamento passa por diversas etapas, conduzidas na CMO: a) *audiências públicas*, para debate e aprimoramento do projeto, para as quais poderão ser convidados Ministros ou representantes dos órgãos de Planejamento, Orçamento e Fazenda do Poder Executivo e representantes dos órgãos e entidades integrantes das áreas temáticas (art. 29 da Resolução CN 01/2006); b) *análise da*

estimativa da receita e das respectivas emendas, tornando possível a atualização da receita aprovada, tendo em vista eventual revisão de parâmetros e da legislação tributária (art. 30 da Resolução CN 01/2006); c) *aprovação do parecer preliminar*, elaborado pelo relator, contendo uma análise geral do projeto encaminhado pelo Poder Executivo e a fixação de condições e limites que devem ser observados durante a proposição de emendas; d) *deliberação setorial*, após aprovação do parecer preliminar, com a avaliação da proposta orçamentária do setor e suas respectivas emendas; e) *deliberação final*, após aprovação dos relatórios setoriais, cabendo ao relator-geral elaborar o relatório final, sistematizando e ajustando as propostas parciais, o qual será discutido e votado pelo plenário da CMO. Após aprovado, o relatório formará o parecer da Comissão Mista de Orçamento, que finalmente segue para votação do plenário do Congresso Nacional.

5.3.2. *Emendas*

Durante a deliberação acerca da proposta de lei orçamentária pode o Legislativo alterá-la, desde que observados os limites estabelecidos na Constituição. O art. 166, § 3.º, estabelece que somente podem ser aprovadas as emendas ao projeto de lei orçamentária 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; (iii) sejam relacionadas com a correção de erros ou omissões ou com os dispositivos do texto do projeto de lei. A anulação de despesas para inclusão de emendas orçamentárias não pode se referir a dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal (art. 166, § 3.º, II, da CF/1988).

No âmbito federal, as emendas são apresentadas na Comissão Mista, que sobre elas emitirá parecer. Ainda durante a fase legislativa, pode o Presidente enviar mensagem ao Congresso para propor modificações no projeto de lei, desde que não iniciada a votação, na Comissão Mista, da parte cuja alteração é proposta (artigo 166, § 5.º, da CF/1988). Tal determinação serve não apenas para o projeto de lei orçamentária, mas também para os projetos de Lei de Diretrizes Orçamentária e de Plano Plurianual.

5.3.3. *Aprovação e promulgação*

O parecer final emitido pelo CMO será encaminhado ao Congresso Nacional para votação em plenário, em apreciação conjunta por ambas as casas (Câmara dos Deputados e Senado).

Aplicam-se aos projetos de lei orçamentária as normas que dispõem sobre o processo legislativo em geral. Nesse sentido, após a votação do Congresso Nacional, será necessário o encaminhamento do projeto para a promulgação (atestação da

existência da lei) e sanção (aprovação) ou veto pelo Poder Executivo. É possível que o orçamento seja aprovado e promulgado com rejeição parcial, situação em que alguns recursos podem ficar sem destinação específica. Nessa hipótese, a Constituição prevê que tais recursos podem ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa (art. 166, § 8.º, da CF/1988).

5.4. Execução orçamentária

Com a publicação da lei orçamentária, inicia-se sua vigência. O Poder Executivo deverá então estabelecer a *programação financeira* e o *cronograma de execução mensal de desembolso*, no prazo de 30 (trinta) dias após a publicação dos orçamentos (art. 8.º da LRF).

Em obediência ao princípio da especialidade da despesa, a lei orçamentária define a finalidade de cada programa (especialidade qualitativa) e o montante de recursos para ele disponível (especialidade quantitativa). Os administradores públicos, porém, enfrentam o problema de saber em que ritmo devem empregar os recursos. Por exemplo, há períodos do ano em que os recursos não são arrecadados em quantidade insuficiente. Nestas situações, é preciso ajustar o ritmo da despesa com o fluxo da receita. O planejamento do tempo da liberação do recurso é feito por meio da programação financeira e do cronograma de desembolso.

O art. 7.º, *d*, do Dec.-lei 200/1967 refere-se a essa programação como *instrumento básico do planejamento da ação governamental*, e define que sua função é *ajustar o ritmo de execução do orçamento* ao fluxo provável de recursos, de forma a assegurar a liberação automática e oportuna dos recursos necessários à execução dos programas anuais de trabalho (art. 17).

Nas quotas mensais do cronograma, devem estar incluídos também os créditos adicionais e as operações extraorçamentárias, particularmente os restos a pagar (art. 49 da Lei 4.320/1964). Tais quotas mensais podem ser alteradas ao longo do exercício financeiro (a programação é flexível), desde que observados o limite da dotação e o comportamento da execução orçamentária.

A alteração da programação financeira e do cronograma de desembolso é necessária: (i) no caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, recompondo-se as dotações cujos empenhos foram limitados de forma proporcional às reduções efetivas; (ii) ao final do bimestre, se for verificado que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais (art. 9.º da LRF).

Vale destacar que as discussões, debates e tentativas de acordo que ocorrem após o envio da proposta de orçamento não encerram o trabalho orçamentário da Administração Pública. Depois de aprovado, flutuações econômicas, erros de

previsão nas receitas e despesas, a continuidade das batalhas políticas, mudanças de liderança com prioridades diferentes, tudo isto pode fazer com que o orçamento precise ser alterado. O objetivo da fase de execução orçamentária é assegurar que sejam possíveis tais alterações, ao mesmo tempo em que se procura manter os propósitos da lei aprovada.

Evidentemente, a execução orçamentária deve observar os programas aprovados no orçamento. Mas não é simples conciliar a necessidade de preservar a vontade parlamentar e, ao mesmo tempo, promover os ajustes necessários às vicissitudes verificadas durante a execução orçamentária. Há aí um *trade off*, entre a rigidez normativa da lei de orçamento e a eficiência requerida para responder a situações imprevistas. A flexibilidade conferida à execução do orçamento, para adaptar-se a exigências conjunturais, deve obedecer a critérios de transparência (sendo acessíveis, claros e sinceros os motivos e as finalidades das mudanças propostas) e não deve prejudicar a especialidade dos programas orçamentários, de maneira que os objetivos neles expressos sejam mantidos.

5.5. Controle do orçamento

O orçamento público é submetido a diversos mecanismos de controle, tanto na sua elaboração quanto durante a sua execução. Esse controle é desempenhado pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público e pela própria população. As diversas formas de controle serão analisadas com detalhes em capítulo próprio.