

*Diretora Responsável*

**MARISA HARMS**

*Diretora de Operações de Conteúdo*

**JULIANA MAYUMI O. ONO**

*Editores:* Andréia Regina Schneider Nunes, Cristiane Gonzalez Basile de Faria, Diego Garcia Mendonça, Ivê A. M. Loureiro Gomes e Luciana Felix

*Assistente Administrativo Editorial:* Juliana Camilo Menezes

*Produção Editorial*

*Coordenação*

**DANIEL DIAS DE CARVALHO**

*Analistas Editoriais:* Damares Regina Felício, Danielle Rondon Castro de Morais, Flávia Campos Marcelino Martines, Gabriele Lais Sant'Anna dos Santos, George Silva Melo, Maurício Zednik Cassim e Thiago César Gonçalves de Souza

*Qualidade Editorial*

*Coordenação*

**LUCIANA VAZ CAMEIRA**

*Analistas de Qualidade Editorial:* Carina Xavier Silva, Cinthia Santos Galarza, Cintia Mesojedovas Nogueira, Daniela Medeiros Gonçalves Melo, Daniele de Andrade Vintecinco e Maria Angélica Leite

*Capa:* Chrisley Figueiredo

*Administrativo e Produção Gráfica*

*Coordenação*

**Caio Henrique Andrade**

*Analista Administrativo:* Antonia Pereira

*Assistente Administrativo:* Francisca Lucélia Carvalho de Sena

*Analista de Produção Gráfica:* Rafael da Costa Brito

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Lições de direito financeiro / coordenador-geral Regis Fernandes de Oliveira ; coordenadores Estevão Horvath, José Maurício Conti, Fernando Facury Scaff. -- São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2016.

**Bibliografia**

ISBN 978-85-203-6673-8

1. Direito financeiro 2. Direito financeiro – Brasil I. Oliveira, Regis Fernandes de. II. Horvath, Estevão. III. Conti, José Maurício. IV. Scaff, Fernando Facury.

15-10694

CDU-34:336(81)

**Índices para catálogo sistemático:** 1. Brasil : Direito financeiro 34:336(81)

**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'nti 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 DO  
TRIBUNAIS™**

## CAPÍTULO 3

### ORÇAMENTO PÚBLICO

**ANDRÉ DE CASTRO CARVALHO**

Doutor, Mestre e Bacharel pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (sua tese de doutorado recebeu o Prêmio CAPES de Tese 2014). Professor do Programa de Pós-Graduação lato sensu da FGV Direito SP.

**GABRIEL LORETTO LOCHAGIN**

Mestre e Doutorando em Direito Financeiro pela USP.

**FRANCISCO SECAF A. SILVEIRA**

Mestre e Doutorando em Direito Financeiro pela USP. Especialista em Direito Tributário pela USP. Advogado.

SUMÁRIO: 1. Conceito e funções: 1.1. Orçamento como instrumento de controle político; 1.2. Orçamento como instrumento de planejamento da ação governamental – 2. Natureza jurídica da lei de orçamento – 3. Princípios orçamentários: 3.1. Unidade; 3.2. Universalidade; 3.3. Anualidade; 3.4. Não vinculação de receitas; 3.5. Exclusividade; 3.6. Especificação; 3.7. Equilíbrio; 3.8. Transparência – 4. Leis orçamentárias: 4.1. O planejamento econômico e o planejamento financeiro; 4.2. Características do planejamento governamental; 4.3. O orçamento brasileiro como instrumento de planejamento financeiro; 4.4. Plano plurianual – PPA; 4.5. Lei de diretrizes orçamentárias – LDO; 4.6. Lei orçamentária anual – LOA – 5. Ciclo orçamentário: 5.1. Elaboração do orçamento: 5.1.1. Competência; 5.1.2. Prazos; 5.1.3. Consolidação da proposta orçamentária; 5.2. Orçamento participativo; 5.3. Fase legislativa de aprovação do orçamento: 5.3.1. Funções do Poder Legislativo; 5.3.2. Emendas; 5.3.3. Aprovação e promulgação; 5.4. Execução orçamentária; 5.5. Controle do orçamento.

#### 1. Conceito e funções

A ação do Estado é juridicamente organizada e, para que possa ser conduzida, depende de recursos financeiros. No interior desta organização jurídica, atribui-se a cada uma das unidades de ação do Estado a competência para obter e para utilizar estes recursos. Definir os recursos e os encargos, porém, não basta para caracterizar a função financeira de cada um destes entes, que tomam cotidianamente inúmeras decisões sobre as fontes de recursos e a forma e a finalidade dos seus gastos. Para

cada ente com tais competências surge a questão de como organizar a decisão financeira. A resposta a esta questão é que tais decisões serão tomadas por meio do orçamento público, onde são previstas as receitas e as despesas autorizadas para um determinado período.

Esta definição fornece os dois elementos principais de todo orçamento: a *limitação no tempo*, para um período em que são previstas as receitas e despesas; e a *autorização*, elemento próprio do orçamento público, que, no Estado de Direito, é elaborado mediante um processo político que assegura aos representantes da sociedade a prerrogativa de consentir com as receitas e os gastos públicos.

O orçamento público está no centro da *atividade financeira do Estado*. Nele se contêm todas as receitas e despesas para determinado período, e por meio dele se decidem os numerosos programas da ação governamental. O orçamento público tem uma dimensão extremamente abrangente, ao expor e influenciar os projetos de futuro de uma coletividade, e, ao mesmo tempo, uma dimensão cotidiana: além de ser trabalho anual corriqueiro da administração pública, ele também detalha e especifica de forma bastante concreta quais as prioridades e, por que não, quais os interesses que serão satisfeitos com os recursos públicos. Apenas com isto, já é possível entender por que é difícil encontrar outro exemplo de lei que defina de forma tão ampla e direta os destinos da coletividade.

Isso não quer dizer que o orçamento público seja o único instrumento de decisão financeira do Estado. Haveria certo exagero em qualificá-lo como a expressão total do programa político de ação do governo. Isto porque nem toda decisão financeira é tomada por meio do orçamento público. São inúmeros os planos e as leis que se destinam a traçar objetivos para o uso dos recursos públicos. Embora esta ressalva seja verdadeira, não é possível deixar de notar, por outro lado, que é o orçamento que confere concretude e viabilidade a decisões anteriormente tomadas e que têm impacto no emprego do dinheiro público. Por tudo isso, ainda que se possa reconhecer a existência de outros instrumentos financeiros da ação governamental, e ainda que haja muitas decisões tomadas pela Administração Pública que condicionam a forma com o orçamento será feito, o orçamento não deixa de ser documento central para a vida financeira do Estado.

Se o orçamento tem tamanha importância, em um Estado Democrático deve interessar a pergunta sobre como se define e quem define sua estrutura e seu tamanho. Parte desta pergunta será respondida ao longo deste capítulo, sobretudo ao se estabelecerem os seus princípios, as leis em que se fundamenta e as etapas de seu ciclo. Entretanto, para entender corretamente o significado do orçamento público é necessário caracterizá-lo quanto a sua natureza e suas funções.

A respeito destas, independentemente do sistema de governo de um Estado, é preciso haver um orçamento público para atender a diversos objetivos. Suas funções mais importantes são:

a) permitir um conhecimento razoável sobre as receitas e as despesas do período seguinte, com informações suficientes para concluir se elas se equilibram (*função econômico-financeira*);

b) poder empregar o orçamento para fins políticos de conteúdo econômico ou social (*função político-econômica e social*);

c) repartir entre os órgãos da administração determinado volume de recursos para atender a seus gastos (*função administrativa*); e

d) em sistemas que preveem formas de participação do Poder Legislativo no processo orçamentário (é o caso dos orçamentos brasileiros), fazer com que o Parlamento tenha a prerrogativa da tomada da decisão financeira, isto é, dispor que o Executivo apresente um documento em forma adequada para a deliberação, a ser tomada pelo Parlamento, de aprovar as receitas e os gastos (*função de controle parlamentar*).

Embora se possa dizer que os orçamentos públicos atuais cumprem todas estas funções ao mesmo tempo, elas nem sempre se originam de preocupações equivalentes. Uma das funções mais tradicionais do orçamento, o controle parlamentar, foi uma das primeiras etapas da formação do orçamento público tal como hoje o entendemos. Evoluções posteriores, porém, fizeram com que o orçamento tivesse outras preocupações, tais como o planejamento da ação governamental para atender a objetivos determinados (função de política econômica e social). A seguir, serão analisados os fundamentos de cada um desses momentos, determinantes para a compreensão da natureza jurídica da lei de orçamento.

### 1.1. Orçamento como instrumento de controle político

Uma das funções mais tradicionais do orçamento público é servir de *instrumento de equilíbrio político* entre os Poderes Executivo e Legislativo. Uma parte fundamental das lutas pelas prerrogativas do Parlamento girou em torno de suas competências financeiras. Isto é, de seu poder para interferir na condução da atividade financeira do Estado. É verdade que, inicialmente, uma preocupação muito maior foi conferida à prerrogativa de autorizar a cobrança de tributos, de tal modo que aqueles chamados a pagá-los tivessem com isto consentido por meio de seus representantes. Não tardou, porém, para que este poder se estendesse também a algumas receitas, para culminar com o poder de autorizar todo o conjunto de receitas e despesas projetadas pelo governo no orçamento público.

Essa função de controle é cumprida quando o governo submete a proposta de orçamento ao Parlamento. No Estado de Direito, a prerrogativa parlamentar sobre o orçamento é um dos aspectos mais importantes da separação de poderes, visto que o exercício do Poder do Estado também se dá pelo exercício de seu poder financeiro – uma de suas feições mais importantes. Como isto ocorre, no Brasil, é algo que ficará mais claro no estudo da elaboração da lei orçamentária.

O exato significado das competências financeiras do Poder Legislativo é, porém, um assunto extremamente controverso. De início, o sentido de conferir ao Parlamento o poder de aprovar o orçamento significava limitar a ação de um Poder Executivo propenso a gastar demais. Tais gastos acarretariam tributos mais elevados, e, como os parlamentares representam os pagadores de tributos, teriam condições políticas de limitar a ação de um Executivo perdulário. Ficou em segundo plano a questão de saber se o orçamento, por ser aprovado pelo Poder Legislativo, seria uma lei como todas as outras e, com isto, obrigaria o Executivo a realizar os gastos ali previstos. Compreender a função de controle político para o orçamento é, portanto, fundamental para as discussões sobre sua natureza jurídica.

Antes de entrar diretamente neste tema, no entanto, é preciso tratar de outras mudanças ocorridas no campo do orçamento público, que ampliaram significativamente suas funções.

### 1.2. Orçamento como instrumento de planejamento da ação governamental

Uma das transformações mais fundamentais no campo do orçamento público foi aquela que permitiu sua compreensão para além de ser simplesmente um ato pelo qual o Poder Legislativo conhece o que está sendo feito pelo Executivo. O orçamento público, como expressão de um consenso político, assume hoje o caráter de *programa de governo*. Isto é, antecipa o plano de trabalho do governo e define os rumos de sua atuação. Com isto, o orçamento público se tornou um dos meios mais importantes para a realização de políticas econômicas e intervenção conjuntural para atingir determinados objetivos.

O desenvolvimento das dimensões práticas do orçamento, em razão de sua crescente importância, conduziu à criação de técnicas orçamentárias que integram *instrumentos de planejamento*. Como o Estado deve realizar sua atividade financeira de forma mais eficiente, o planejamento ganhou aceitação praticamente universal na prática da condução de assuntos orçamentários.

Uma das técnicas utilizadas foi a do *orçamento-programa*. Seu objetivo era fazer com que o orçamento contivesse informações relevantes sobre a finalidade de cada programa, permitindo saber os resultados obtidos em cada setor de atuação. Esta foi a ideia concebida pela Lei 4.320/1964, cujo art. 2.º prevê que a lei de orçamento deverá prever as receitas e despesas de modo a evidenciar a *política econômico-financeira* e o *programa de trabalho do governo*. O programa é a unidade de expressão da ação governamental, orientado para a realização de objetivos estratégicos.

Há inúmeras outras técnicas que poderiam ser mencionadas, tais como o PPBS (*Programming, Planning and Budgeting System*), implementado para organizar o orçamento em *planos, programas e previsões financeiras*, e o *orçamento base-zero*, adotado para que todos os órgãos do governo elaborem seu orçamento como se partissem do zero, de modo a evitar a continuidade de programas desnecessários.

Em alguma medida, tais técnicas não foram levadas muito adiante em razão da complexidade das informações geradas. No entanto, a associação entre orçamento e programas continua uma ideia importante. Principalmente em razão das diretrizes constitucionais, que transformaram o planejamento num processo contínuo da ação estatal, realizando uma associação bastante forte entre planejamento e orçamento.

## 2. Natureza jurídica da lei de orçamento

Uma das concepções jurídicas do orçamento público mais influentes afirma ser ele uma lei meramente autorizativa, isto é, representa uma autorização conferida pelo Poder Legislativo ao Executivo para gastar dentro dos limites ali impostos. De inspiração germânica, essa doutrina representa uma visão bastante rígida da separação de poderes financeiros entre governo e parlamento: segundo ela, a lei de orçamento é lei apenas em sentido formal, pois foi votada e aprovada de acordo com um rito legislativo próprio, mas não é lei em sentido material, pois não tem caráter geral e abstrato, incapaz de gerar direitos subjetivos a terceiros. O orçamento teria conteúdo, assim, de ato administrativo, com validade interna para a Administração, sendo levado ao Parlamento apenas para que este dele tome conhecimento e consinta com os tetos de gastos e previsões de receitas determinados.

Não se trata de um debate meramente teórico; antes, tem relevantes implicações práticas. Duas destas implicações serão expostas: os *limites ao controle de constitucionalidade* de lei orçamentária; e a possibilidade conferida ao Executivo de *bloquear gastos aprovados* no orçamento.

O STF tradicionalmente entendia que seria impossível o controle de constitucionalidade da lei orçamentária porque esta lei não tem caráter geral e abstrato – e o objeto deste controle, necessariamente, deveria ser uma norma de caráter geral e abstrato, e não individual e concreta.<sup>1</sup> A Corte realizou uma alteração significativa nesta matéria: superando a dicotomia entre leis de natureza formal e leis de natureza material, que não teria amparo constitucional, reconheceu a possibilidade de controle de constitucionalidade da lei orçamentária (ADI 4.048 MC, j. 14.05.2008, rel. Min. Gilmar Mendes).

Outro aspecto relevante da concepção de que o orçamento seria meramente uma lei formal é a possibilidade ampla de que goza o Poder Executivo para suspender a execução de gastos. Sem entrar em detalhes sobre o tema da execução orçamentária, tratado adiante, tem-se que, como executar o orçamento consistiria uma atividade incluída no âmbito de atuação do governo, a decisão de gastar competiria apenas ao Poder Executivo, sem possibilidades de interferência do Parlamento. Há, neste aspecto, uma evolução mais tímida do que aquela observada no caso do controle de

1. Nesse sentido: ADI 1.716/DF, rel. Min. Sepúlveda Pertence; ADI 1.496/DF, rel. Min. Moreira Alves; ADI 2.925/DF, rel. Min. Ellen Gracie; ADI 3.487/DF, rel. Min. Ellen Gracie; ADI 3.709/DF, rel. Min. César Peluzo; ADI 3.712/DF, rel. Min. César Peluzo.

constitucionalidade, já significativamente alterado. Quando se trata do contingenciamento de recursos, muitas vezes se entende que seria uma prerrogativa exclusiva do governo. As propostas de alteração deste quadro foram recentemente debatidas sob o rótulo do “orçamento impositivo”, e culminaram com a aprovação da EC 86/2015.

A alteração dirigiu-se aos arts. 165, 166 e 198 da CF/1988 e modificou regras relativas à execução orçamentária. Ainda que o “orçamento impositivo” se refira a formas mais ou menos abrangentes de obrigatoriedade do orçamento das despesas, a recente emenda teve finalidade mais restrita. Com a Emenda Constitucional 86/2015, impositivas se tornaram as despesas incluídas no orçamento pelo Congresso Nacional, o que faz com que exista um orçamento impositivo das emendas parlamentares, e não do conjunto total das despesas públicas.

De acordo com a nova organização da execução das emendas parlamentares, até 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto da lei orçamentária será destinado à alocação congressual, e metade desse valor será necessariamente destinado a ações e serviços públicos de saúde, vedado seu uso para as despesas de pessoal ou encargos sociais. As relações entre governo e oposição tendem a ser afetadas em razão de nova regra introduzida, que diz respeito à “execução equitativa”: os programas deverão ser atendidos, no momento da execução do orçamento, independentemente da autoria da emenda parlamentar. Por fim, o caráter impositivo não exclui a possibilidade de que sejam flexibilizadas as dotações caso haja motivos de ordem técnica que impeçam sua plena execução. É estabelecido o prazo de 120 dias, a partir da promulgação da lei, para que se comunique, justificadamente, a existência de impedimentos para que a despesa seja executada.

Cabe ressaltar que a posição doutrinária de que o orçamento é lei meramente formal não é imune a críticas. No âmbito jurisprudencial, os argumentos foram expostos na ADI 4.048/DF. Na doutrina, é comum encontrar-se a defesa da teoria tradicional do orçamento como lei formal. Uma compreensão mais adequada das funções orçamentárias do Parlamento, porém, indica que o orçamento não pertence exclusivamente ao âmbito material do Poder Executivo, prevendo-se diversas interferências do Parlamento e mesmo seu poder final de decisão em matéria orçamentária.

### 3. Princípios orçamentários

Muitos dos princípios de orçamentários foram construídos com fundamento na experiência mundial em matéria de finanças públicas, advindo para coibir a criatividade fértil de parlamentares e gestores públicos com relação à destinação de recursos do Erário.

A atividade financeira do Estado é orientada por uma série de princípios específicos, estabelecidos na Constituição e na legislação infraconstitucional.

#### 3.1. Unidade

O princípio da unidade inaugura o estudo dos princípios orçamentários, estando consignado expressamente no art. 2.º, *caput*, da Lei 4.320/1964.

O princípio da unidade é comumente conjugado com a ideia da unidade de caixa, no sentido de que a Administração Pública deve ser concebida como um “caixa único”. Por conta disso, popularizou-se a expressão “caixa dois” nos casos de desvio de recursos públicos, tendo em consideração que a administração pública só pode ter um caixa e a formação de um caixa paralelo representa uma fraude ao Erário.

De acordo com o princípio da unidade, cada ente federado deve ter um único orçamento, ainda que haja subdivisões orçamentárias (orçamento fiscal, de seguridade e de investimentos, conforme previsão do art. 165, § 5.º, da CF/1988). Assim, não devem existir orçamentos paralelos. As receitas e despesas devem ser estabelecidas sob uma concepção orçamentária unitária.

#### 3.2. Universalidade

O princípio da universalidade exige que todas as receitas sejam previstas na lei orçamentária, sem possibilidade de qualquer exclusão (ADI 3.949 MC, j. 14.08.2008, rel. Min. Gilmar Mendes).

O princípio da universalidade, por vezes, é confundido com o princípio da unidade. Essa confusão é facilmente elidida se a análise da universalidade é feita conjugada com a regra do *orçamento bruto*. Dessa forma, todas as despesas e receitas devem estar consideradas no orçamento de forma bruta, sem que seja passível de redução ou compensação. O desrespeito à universalidade – como a inscrição de valores líquidos – constitui uma burla aos princípios da publicidade e da transparência na atividade financeira do Estado.

O princípio da universalidade vem previsto infraconstitucionalmente no art. 2.º, *caput*, da Lei 4.320/1964. O art. 6.º da Lei 4.320/1964 preceitua que todas as receitas e despesas constarão na lei orçamentária pelos seus *montantes totais*, vedando qualquer tipo de dedução – ou, por exemplo, compensações ou abatimentos. A lei de orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito, bem como todas as despesas da Administração.

O princípio da universalidade tem sido aplicado a fim de otimizar a gestão e execução dos recursos públicos, ao possibilitar a compreensão detalhada das contas públicas de maneira global.

Com as inovações tecnológicas e de informática promovidas ao longo dos últimos anos, o princípio da universalidade ganha ainda mais relevo. Merece menção, a título de exemplo, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, o qual é utilizado para registrar, acompanhar e controlar a execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal.

### 3.3. Anualidade

A anualidade prescreve que a dinâmica orçamentária deve ser *cíclica em um ano*, com gastos e arrecadação com começo e término dentro desse período contábil. Tal sistemática serve para poder facilitar o planejamento e a execução orçamentária, o que seria bem mais complicado se tivesse um prazo muito longo (cinco anos, por exemplo) ou muito curto.

O princípio da anualidade é de estatura infraconstitucional e está contido no art. 2.º *caput, in fine*, da Lei 4.320/1964. No Brasil, deve-se destacar que a anualidade orçamentária (exercício financeiro) está contida dentro do exercício civil, conforme o art. 34 da Lei 4.320/64. Dentro do exercício financeiro, estão compreendidas todas as receitas nele arrecadadas e as despesas nele empenhadas (art. 35, incisos I e II, da Lei 4.320/64).

Nem sempre o ano fiscal (exercício financeiro) coincide com o exercício civil. Países como Estados Unidos, Japão, Canadá, Índia e África do Sul, Reino Unido e Austrália possuem exercícios financeiros diferentes do exercício civil. Por outro lado, países como a China, Alemanha, França, Itália, Rússia, México e Argentina têm o mesmo sistema do Brasil, coincidindo exercício civil e financeiro.

Consoante verificado, com supedâneo no art. 35 da Lei 4.320/1964 o Brasil adota, contabilmente, o *regime de caixa com relação às receitas* arrecadadas (inciso I) – tendo em vista que, se não as arrecadar dentro desse período, elas passam a integrar a dívida ativa – e o *regime de competência para as despesas*, considerando que são dependentes da nota de empenho para que se considerem contabilmente realizadas (inciso II). Costuma-se denominar essa sistemática de *regime misto*.

### 3.4. Não vinculação de receitas

O princípio da não vinculação de receitas – também denominado de *não afetação* ou *não consignação* – tem como escopo evitar atrelar a arrecadação de determinadas receitas a destinações preestabelecidas.

No Brasil, o princípio da não vinculação tem estatura constitucional e prescreve, no art. 167, IV, a *vedação à vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa*, ressalvadas (i) a repartição do produto da arrecadação dos seguintes impostos: IR, ITR, IPVA, ICMS, IPI; (ii) a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde (art. 198, § 2.º); (iii) aquelas para manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212); (iv) a realização de atividades da administração tributária (art. 37, XXII); (v) a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita (operações ARO); e (vi) a prestação de garantia ou contraguarantia à União e para pagamento de débitos para com esta, referente aos impostos ITCMD, ICMS, IPVA, IPTU, ITBI e ISS e dos recursos utilizados para a repartição de receitas do federalismo fiscal.

É importante ressaltar que o referido artigo não veda a vinculação de outras receitas públicas, como, por exemplo, tarifas ou contribuições. No tocante às tarifas, a vinculação de receitas tem importante função ao funcionar como *vinculação-garantia* a grandes empreendimentos de infraestrutura pública levados a cabo pela iniciativa privada, modalidade concebida pelo art. 8.º, I, da Lei 11.079/2004 (Lei das Parcerias Público-Privadas), além de garantir as operações ARO (examinadas adiante).

Há também aquela *vinculação-garantia interfederativa*, a qual se opera no caso de repasse de recursos e receitas partilhadas transferidas. A sua função foi ampliada com o advento do art. 40, § 1.º, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, o qual, combinado com o art. 167, § 4.º, *in fine*, da CF/1988, tornou-se uma poderosa ferramenta da União a fim de impor aos municípios e estados o cumprimento de débitos garantidos pelo Governo Federal.

A ressalva à repartição do produto da arrecadação do IR, ITR, IPVA, ICMS e IPI, a despeito de estar inserida nas exceções ao princípio da não vinculação, a rigor não veicula afetação. A repartição e partilha do produto da arrecadação não é, verdadeiramente, uma vinculação, mas sim um instrumento para operacionalização do federalismo fiscal. Os itens (ii) e (iii) acima, igualmente, não prescrevem uma vinculação de receitas, mas *despesas mínimas obrigatórias*, as quais possuem uma diferença conceitual e prática relevante: as despesas mínimas obrigatórias, como o próprio nome diz, obrigam a realização de gasto dentro do exercício financeiro; as vinculações de receitas, por outro lado, não. As vinculações de diversas receitas, por exemplo, podem servir para constituir um fundo soberano ao longo de diversos exercícios financeiros – cuja função primordial é justamente estocar determinado volume de receitas para um momento de crise fiscal. Não haveria sentido em obrigar a gastar os recursos dentro daquele exercício financeiro, senão a funcionalidade do fundo soberano estaria comprometida.

Se existe um princípio de não vinculação de receitas prescrito constitucionalmente, é de se imaginar que a vinculação é a exceção no orçamento, já que a regra (não vinculação) deveria preponderar. No Brasil, no entanto, isso está longe de ocorrer. Em razão do enorme volume de vinculações e outras despesas mínimas obrigatórias, além de outras que são vinculadas pelo seu caráter legal (como vencimentos de servidores públicos, por exemplo), o Governo Federal teve que conceber uma ferramenta a fim de desvincular parcela “engessada” do orçamento federal: a *Desvinculação das Receitas da União – DRU*, prevista no art. 76 do ADCT. A função da DRU é destacar um percentual da arrecadação da União relacionada a impostos e contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico e desafetá-lo de seu vínculo original, sendo este mecanismo largamente utilizado para gerar superávit primário pelo Governo Federal.

### 3.5. Exclusividade

No passado, era comum na praxe política que as leis orçamentárias, por terem uma tramitação mais célere e prazos definidos para aprovação, acabassem veiculando outras matérias que não as orçamentárias. Por exemplo, desejando aprovar uma determinada matéria importante de qualquer conteúdo, incluía-se um artigo na lei orçamentária sobre o tema, o qual ficava totalmente deslocado da racionalidade orçamentária.

Eram os chamados “orçamentos com caudas” ou “rabilongos” (*riders* nos Estados Unidos, *cavaliers budgétaires* na França ou *Bepackungen* na Alemanha). Assim, eram incluídos artigos nas leis orçamentárias que disciplinavam desde a relação de desquite como hipotecas, além de autorizações para o aumento de gastos.

No Brasil, a CF/1988 estabeleceu, no art. 165, § 8.º, que a lei orçamentária anual não pode conter dispositivo que seja diferente à *previsão de receita e fixação de despesa*. A exceção fica com relação à (i) abertura de créditos suplementares e a (ii) contratação de operações de crédito – incluindo-se as AROs. Ambas poderão estar inscritas na lei orçamentária por expressa permissão constitucional.

### 3.6. Especificação

O princípio da especificação ou especialização é um desdobramento do princípio da exclusividade e seu conteúdo é bem simples: as despesas e receitas devem estar com o *maior nível de detalhe possível*, a fim de permitir a boa gestão pública, o controle dos gastos e evitar tentativas de remanejamento de receitas. Além do mais, a especificação tem o condão de vincular a atuação do agente público perante a lei.

Isso porque o administrador público age dentro dos ditames legais – princípio da legalidade na Administração Pública (art. 37, *caput*, da CF/1988). A lei orçamentária acaba vinculando o agente público ao que nela está prescrito, de forma que, quanto mais específica, mais vinculado estará o agente e pouca margem restará para a discricionariedade administrativa – a qual, se mal utilizada, pode redundar em arbitrariedade.

O art. 57 da Lei 4.320/1964 determina que as receitas arrecadadas sejam classificadas no orçamento sob as *rubricas próprias*, de acordo com a classificação do art. 11 da mesma lei. As despesas, por sua vez, são classificadas nos termos do art. 12 e 13. A Portaria Interministerial STN/SOF 163/2001 traçou algumas diretrizes para essas definições no campo normativo.

Como um documento mais prático, o Manual Técnico do Orçamento, por sua vez, especifica a metodologia a ser adotada para a especificação das receitas e despesas: de forma decrescente, a receita é especificada em categoria econômica, origem, espécie, rubrica, alínea e subalínea, todas com códigos numéricos. As despesas, por outro lado, são especificadas em categoria econômica, grupo de natureza de despesa, modalidade de aplicação, elemento de despesa e subelemento, todas

também com códigos numéricos. E o art. 15 da Lei 4.320/1964 menciona que a lei orçamentária discriminará a despesa, no mínimo, por elementos.

### 3.7. Equilíbrio

O princípio do equilíbrio pode dar uma falsa impressão inicial: que o orçamento deve representar o equilíbrio caracterizado pela soma zero, no qual todas as receitas devem fazer frente aos gastos – ou todos os gastos devem ter uma receita como respaldo –, fazendo com que, ao final, o saldo seja zero. Na realidade, o orçamento deve ser equilibrado pelo método contábil da partida dobrada: a todo débito há um crédito correspondente – e vice-versa.

Dessa forma, ao final do exercício financeiro não se chegará a um saldo zero: ou se terá *déficit* ou *superávit*. E o sentido de que o orçamento deve ser equilibrado ganha outra forma: a do *equilíbrio financeiro*. Caso contrário, quase todos os países estariam desrespeitando o princípio, considerando que nenhuma contabilidade pública consegue zerar todos os saldos ao fim de um exercício financeiro.

O art. 48, *b*, da Lei 4.320/1964 dispõe que, na fixação das cotas trimestrais das despesas de cada unidade orçamentária, deverá ser “mantido, 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.” A expressão “na medida do possível” já demonstra que o princípio do equilíbrio traduz uma meta a ser perseguida, muito embora, por conta de situações fáticas, isso possa ser relativizado. É o caso, por exemplo, quando as receitas previstas não são arrecadadas de acordo com a previsão orçamentária – como em momentos de crise econômica, nos quais o imponderável é preponderante.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, ao disciplinar o funcionamento da Lei de Diretrizes Orçamentárias, agregou-lhe uma função em direção ao princípio do equilíbrio: o art. 4.º menciona que ela disporá sobre o equilíbrio entre receitas e despesas.

### 3.8. Transparência

O princípio da transparência vem adquirindo cada vez mais destaque nos últimos anos, como corolário dos princípios democrático e republicano.

Um das formas de realização da transparência orçamentária é a ampla publicidade das informações relativas à atividade financeira do Estado, que ganha maior alcance pela utilização de meios eletrônicos pelo cidadão, no contexto de uma sociedade em rede.

Diante disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 1.º, § 1.º, já prevê que *a transparência na ação governamental é pressuposto da responsabilidade na gestão fiscal*. A transparência na gestão fiscal possui alguns instrumentos delineados pelo art.

48, *caput*, da LRF: as três leis orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, além de todas as *versões simplificadas desses documentos* – exigindo-se, portanto, que a administração pública torne as informações acessíveis e mais “palatáveis” aos indivíduos.

Ademais, o parágrafo único do art. 48 também inclui outras formas de assegurar a transparência: (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.

#### 4. Leis orçamentárias

##### 4.1. O planejamento econômico e o planejamento financeiro

O planejamento governamental é uma das chaves principais para a política governamental. Realiza-se meio de uma análise do contexto atual e de previsões para um futuro próximo, conciliando interesses e coordenando os diversos objetivos governamentais.

O planejamento é uma atividade de projeção de um futuro desejável, com proposições para enfrentar seus problemas e aproveitar suas vantagens. Quanto maior o prazo de projeção, mais incerto tende a ser o planejamento. Com efeito, uma das principais dificuldades para um planejamento de longo prazo é a falta de informação sobre o futuro, e muitas vezes até mesmo sobre o presente.

A falta ou ausência de planejamento adequado não significa a ausência de gasto público, como investimentos, por exemplo. Como uma viagem turística não planejada, é possível que a pessoa consiga visitar os pontos principais, porém, por conta da ausência de planejamento, não consiga extrair as melhores opções do local. Essa metáfora serve também para o planejamento governamental: o país pode gastar sem um planejamento adequado; contudo, o resultado poderia ser muito mais satisfatório com um planejamento e metas previamente definidas, visando a produzir mudanças sociais.

O planejamento governamental possui função primordial para que haja racionalidade na alocação de recursos para o gasto público. Por exemplo, uma obra mal planejada pode significar uma lesão ao Erário e à sociedade. Daí porque, nos dias de hoje, o planejamento governamental é unanimidade em qualquer país, seja qual for a sua orientação econômica.

É importante, nesse ponto, salientar que o planejamento definido no artigo 174 da Constituição Federal tem a ver com a definição da política econômica.

Planejamento econômico, nessa hipótese, é mais abrangente que o planejamento governamental na esfera financeira, ou seja, o processo de elaboração orçamentária. O planejamento econômico envolve uma concepção muito mais macroeconômica do que o planejamento orçamentário, o qual pode ser segmentado.

O planejamento econômico é realizado com base na previsão de comportamentos e cenários macroeconômicos futuros, estabelecendo objetivos e meios de ação para o melhor funcionamento da ordem econômica e social. Estabelecem-se assim prioridades econômicas, definidas pelo governo para atender a finalidades sociais.

O planejamento econômico, mais geral que o planejamento financeiro (orçamentário), serve para traçar as diretrizes do Estado, tem funções de regular a economia nacional dentro de um período, além de sistematizar os programas e prioridades governamentais, autorizando gastos em determinadas áreas a fim de atingir os desideratos projetados para o período. Já o planejamento financeiro é considerado como uma fase desse processo de planejamento governamental, específica na questão dos recursos e despesas públicas. Trata-se de programa que dirige a atividade financeira do Estado. O planejamento financeiro normalmente segue o princípio da anualidade, ao passo que o planejamento econômico, visando a uma política de conjuntura, geralmente é plurianual. Outro fator interessante é que os planos econômicos normalmente são qualitativos, ou seja, primam pelo programa, e não pela despesa em si. O aspecto quantitativo normalmente é trazido pelo planejamento financeiro, que o complementa.

##### 4.2. Características do planejamento governamental

O planejamento também permite ser um mecanismo de aferição das metas traçadas pelo governo. Nas últimas décadas, tem sido uma das preocupações de juristas e administradores públicos, porquanto a boa avaliação de um governo é altamente relacionada ao sucesso em seu planejamento estabelecido.

O planejamento costuma ser indicativo, demonstrando determinados objetivos, e maleável, ajustando-se às vicissitudes.

Existe a previsão jurídico-constitucional de serem elaborados os planos mediante lei, de acordo com os arts. 21, IX, 30, VIII, 48, IV e 182 da CF/1988.

O planejamento pode aparecer de formas diversas na política orçamentária, de acordo com sua função e abrangência, sendo uma de suas funções mais importantes estabelecer que os programas governamentais tenham provisões suficientes de recursos.

##### 4.3. O orçamento brasileiro como instrumento de planejamento financeiro

O orçamento público constitui importante instrumento de planejamento financeiro. Além de limite à atuação estatal, é por meio dele que se organiza a



sustentação do Estado. Cada vez mais, a Administração Pública passa a ser vista não somente como uma mera gestora de verbas, mas sim como uma verdadeira planejadora da aplicação dos recursos públicos, procurando formas alternativas para incrementá-los ou aproveitar outras fontes.

Pode parecer curioso o fato de, no Brasil, existirem três leis orçamentárias que devem interagir entre si, sistema muito mais complexo que o adotado nos Estados Unidos e Reino Unido, por exemplo. Aparentemente, seria muito mais fácil que tudo fosse definido em uma lei única, e o restante fosse destinado a atos de natureza política – como o planejamento de médio e longo prazo, por exemplo.

No passado, o orçamento brasileiro já foi mais simples, e durante os anos da hiperinflação (até o Plano Real) tinha pouca ou quase nenhuma utilidade para os administradores públicos. Era praticamente impossível estimar as receitas e as despesas em um ambiente de total caos inflacionário, com o qual o país se deparava. O orçamento seguia uma base de programas (orçamento-programa) e era pouco específico na questão dos gastos e insuficiente no âmbito do planejamento governamental.

Com a estabilização da moeda, o sistema orçamentário brasileiro passou a representar maior racionalidade no campo prático, voltando a ter uma função planejadora. Na teoria, ele já havia sido totalmente reestruturado em 1988, com a promulgação da Constituição Federal vigente.

Na Constituição Federal de 1988, por meio do art. 165, ficou definido que o orçamento seria uma lei – e não um ato administrativo ou ato-condição. O sistema orçamentário legal abarcaria o conceito de tríade adotado na Alemanha: o *plano plurianual* (PPA), no inciso I; *lei de diretrizes orçamentárias* (LDO), no inciso II; e *lei orçamentária anual* (LOA), no inciso III. No PPA prepondera a função de planejamento; na LDO, a função estratégica; e na LOA, a função executiva. Na inter-relação entre elas estrutura-se o planejamento financeiro governamental.

É de competência privativa do chefe do Executivo a elaboração (art. 165) e envio ao Parlamento do PPA, dos projetos de lei da LDO e da LOA (art. 84, XXIII). A elaboração, vigência, prazos e organização das três leis orçamentárias devem ser definidos por lei complementar, nos termos do art. 165, § 9.º, I, da CF/1988. A regulamentação desses aspectos está contida, precipuamente, na Lei 4.320/64 (art. 2.º ao 8.º, 22 ao 46) e na Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 4.º ao 7.º).

Tamanha a importância da sistemática orçamentária que o art. 62, o qual regulamenta as medidas provisórias, excluiu do seu âmbito de incidência o conteúdo das três leis orçamentárias (art. 62, § 1.º, d, da CF/1988, incluído pela EC 32/2001). Na esfera federal, a tríade legal deve, ainda, ser apreciada pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

É importante esclarecer que, pelo *princípio da simetria* que vige no sistema federativo brasileiro, as regras veiculadas para a administração federal na Constituição Federal e legislação extravagante *valem também para Estados, Distrito Federal e Municípios*. Portanto, a análise que se faz a seguir com relação ao âmbito federal se aplica para todas as esferas federativas, guardadas as especificidades próprias de cada nível de governo.

#### 4.4. Plano plurianual – PPA

É função do plano plurianual *estabelecer, 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 (art. 165, § 1.º, da CF/1988).

Todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais definidos na Constituição Federal devem ser elaborados em consonância com o PPA, com a apreciação do Congresso Nacional, nos termos do art. 165, § 4.º, da CF/1988. Dessa forma, o Plano Nacional de Educação – PNE, por exemplo, deve estar em congruência com o PPA. Ocorre que o PPA é quadrienal e o PNE é decenal: dessa forma, a sua compatibilização deverá se dar com o PPA em vigor. De outra sorte, o PPA subsequente é que precisará estar em congruência com o PNE, para que não haja descompasso entre ambos.

O PPA é de extrema relevância para grandes investimentos, como aqueles destinados a infraestruturas públicas, tendo em vista que são estes que comumente ultrapassam um exercício financeiro. Isso porque nenhum investimento nessas condições poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA ou lei que autorize a sua inclusão, sob pena de crime de responsabilidade imputado ao administrador público (art. 167, § 1.º, da CF/1988). A própria Lei de Licitações, no art. 7.º, § 2.º, IV, foi cuidadosa ao somente permitir a licitação de obras e serviços quando o produto dela esperado estiver contido nas metas do PPA.

Não há muita regulamentação normativa do PPA que não seja a constitucional por duas razões específicas: a primeira é que a Lei 4.320/1964, quando da sua elaboração, não adotava a sistemática tríplice do orçamento, não tendo sido reformulada até então. A tentativa de disciplinar o PPA adveio com o art. 3.º da Lei de Responsabilidade Fiscal, o qual foi vetado integralmente pelo chefe do Executivo à época. A razão do veto é que o período disposto para a elaboração do PPA seria muito restrito para a elaboração por parte do Poder Executivo; ademais, também não haveria tempo hábil ao Poder Legislativo para analisar a proposta, o que impediria o seu aperfeiçoamento. Adicionalmente, o PPA, por envolver diversos órgãos e Poderes, é de elaboração complexa e tal atividade não caberia dentro do limite estipulado. Outro ponto destacado é que todo o trabalho de elaboração tem que ser executado no decorrer do primeiro ano do mandato do chefe do Executivo e, com a mudança natural de equipes em funções estratégicas, não haveria como o Poder Executivo

elaborá-lo dentro do prazo previsto. Isso se agravaria ainda mais em pequenos Municípios, os quais detêm peculiaridades por vezes desconhecidas pelos entes centrais. O veto também se estendeu ao Anexo de Políticas Fiscais, levando em consideração a existência do Anexo de Metas Fiscais da LDO, muito mais específico.

O primeiro PPA federal, de 1991/1995, foi considerado mais para cumprimento das formalidades da Constituição do que como um documento de eficácia prática, tendo em vista o ambiente inflacionário vivido no país. O PPA de 1996/1999 (Plano “Brasil em Ação”) é que pode ser considerado o marco inicial do planejamento a médio prazo orçamentário no país. O PPA de 2000/2003 (Plano “Avança Brasil”) acabou dando continuidade ao PPA anterior pela reeleição do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso. O PPA de 2004/2007 (Plano “Brasil de Todos”) foi o do primeiro mandato do ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e o PPA de 2008/2011 (Plano “Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade”) representou uma continuidade ao PPA anterior por ocasião da reeleição do ex-Presidente. Com a transição de governo para a atual Presidenta Dilma Rousseff, foi elaborado o PPA 2012/2015 (Plano “Mais Brasil”), instituído pela Lei 12.593/2012.

Em geral, o PPA acaba funcionando como um *planejamento estratégico* de Estado, tradicionalmente sem espaço para muitas contribuições da sociedade civil e outros setores interessados na gestão estatal. Esse quadro vem mudando com o aumento dos mecanismos de participação popular, no contexto de uma Administração Pública democrática.

A participação da sociedade civil nas políticas públicas é mais uma das facetas dos instrumentos de fomento da gestão pública do Estado para a consecução dessas atividades, o qual começa a ter força em instrumentos como o orçamento participativo. Essa prática de estreitamento entre sociedade e planejamento, por conseguinte, tende a evoluir no Brasil: por exemplo, é conveniente citar o Plano Plurianual 2008/2011, o qual, em seu art. 20, prevê a participação da sociedade na elaboração, acompanhamento e avaliação das ações do PPA.

#### 4.5. Lei de diretrizes orçamentárias – LDO

A LDO tem como objetivo constitucional incluir as *metas e prioridades da administração pública*, compreendendo, também, as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, além de orientar a elaboração da LOA. Outrossim, tem o condão de dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (art. 165, § 2.º, da CF/88).

Uma consequência importante que pode começar a ser observada a partir da LDO é a hierarquia entre as leis orçamentárias: as emendas parlamentares à LDO, instrumento político de deliberação legislativa das propostas de leis orçamentá-

rias, não poderão ser aprovadas se não estiverem compatíveis com o PPA (art. 166, § 4.º, da CF/1988). Assim, por exemplo, um parlamentar não poderá incluir uma emenda para a construção de uma ponte se ela não estiver prevista no PPA, sob pena de veto posterior pelo chefe do Executivo.

A LDO possui uma regulamentação mais extensa na Lei de Responsabilidade Fiscal, à diferença do que ocorre com o PPA. Dessa forma, a LDO sofreu um processo de “inchaço” no seu conteúdo em relação ao que havia sido consignado constitucionalmente, o que fez com que ela passasse a ter um caráter mais estratégico a partir de 2000.

Diante disso, o art. 4.º da Lei de Responsabilidade Fiscal, além de incluir a função constitucional da LDO, também impôs que ela perseguisse o *princípio do equilíbrio*, definindo critérios e a forma das limitações de empenho (mediante decreto de contingenciamento). Outro ponto também disciplinado é a previsão de normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos.

Questão polêmica se fez presente com a inserção da alínea “f” no inciso I do sobredito artigo, a qual inclui como atribuições da LDO a definição de “condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas”, ou seja, as *subvenções*.

Disciplinadas desde 1931, com a criação da Caixa de Subvenções, pela qual o Ministério da Justiça analisava os pleitos de subvenções sociais, as subvenções são reguladas pelo art. 12 da Lei 4.320/1964, em seu § 3.º, subdivididas em sociais e econômicas, destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades agraciadas. As subvenções econômicas, definidas no artigo 18, servirão para (i) cobertura dos déficits de manutenção das empresas públicas, de natureza autárquica ou não; (ii) cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou outros materiais; e (iii) pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais.

Já a subvenção social, nos termos do artigo 16 da Lei 4.320/1964, “*visará a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica*”. O terceiro setor possui papel fundamental justamente nas subvenções sociais, por meio de fundações, entidades beneficentes e sem fins lucrativos, ONGs, OSCIPs, dentre outras organizações sociais voltadas à prestação de serviços sociais.

A Lei de Responsabilidade Fiscal ainda buscou definir tais destinações de recursos públicos ao setor privado, em seus artigos 26 a 28, suprimindo algumas lacunas da Lei 4.320/1964, mas insuficientes para se conceder segurança jurídica na regulamentação das subvenções. A mesma lei, de certa forma, também tentou atribuir à LDO algumas faculdades para fiscalizar esses repasses de recursos, o que fez com que essa lei orçamentária servisse para controlar o uso desmedido das subvenções

no ordenamento brasileiro. É o caso do seu art. 4.º, I, f. Entretanto, discutível é a opção do legislador em manter o regramento das subvenções em normas de eficácia transitória – características, por natureza, das leis orçamentárias. Isso significa que, ano a ano, as regras para a concessão de subvenções tenham que ser repetidas e incluídas na LDO. Como exemplo, podem-se extrair as regras dos arts. 66 (subvenções sociais) e 70 e 71 (disposições gerais para a transferência de recursos) da Lei 13.080/2015 (LDO de 2015) em cotejo com disposições semelhantes das leis de diretrizes orçamentárias anteriores. A despeito da coincidência de numeração, percebem-se nuances diferenciadas ano após ano, o que não se coaduna com uma regulamentação normativa efetiva de um determinado instituto.

Uma inovação da Lei de Responsabilidade Fiscal foi instituir que a LDO preveja o Anexo de Metas Fiscais, o qual fixa receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública para o triênio (exercício atual e dois subsequentes), conforme definição do § 1.º do art. 4.º. O § 2.º ainda adiciona que o Anexo conterá avaliação do cumprimento das metas pertinentes ao ano anterior; demonstrativo das metas anuais (com as memórias e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados almejados), comparando-as com as do triênio anterior e evidenciando a sua consistência com os objetivos da política econômica nacional.

Também deve estar consignada a evolução do patrimônio líquido do último triênio (o resultado patrimonial positivo), destacando a origem e destinação dos recursos obtidos com a alienação desses ativos. Igualmente, o Anexo conterá a avaliação da situação financeira e atuarial do regime geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do FAT, além dos outros fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial. Um dos pontos mais importantes é que ela conterá o demonstrativo da estimação e compensação da renúncia de receitas e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, ou seja, aquelas que ultrapassem dois exercícios financeiros.

Outro documento importante na LDO é o Anexo de Riscos Fiscais: nele são avaliados os passivos contingentes e outros riscos que possam afetar as contas públicas, sugerindo providências a serem tomadas caso estes riscos ocorram. É o caso de uma condenação judicial à Fazenda Pública que seja significativa aos cofres públicos, por exemplo.

No caso específico da União, a mensagem que encaminhar o projeto da LDO apresentará, em um anexo específico, os objetivos da política monetária, creditícia e cambial, além dos parâmetros e as projeções para os principais agregados e variáveis. Também conterá as metas de inflação para o exercício financeiro seguinte.

#### 4.6. Lei orçamentária anual – LOA

A lei orçamentária anual traz a *estimativa de receitas e a autorização de despesas* para o exercício financeiro, tendo um papel preponderantemente executivo, em

relação ao PPA e à LDO. A LOA é integrada pelo *orçamento fiscal* (referente aos Poderes da União, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público); o *orçamento de investimentos* das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e o *orçamento da seguridade social*, o qual abrange todas as entidades e órgãos a ele vinculados, da administração direta ou indireta, bem como fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (art. 165, § 5.º, da CF/1988). No âmbito federal, a junção dessas três partes compõe o Orçamento Geral da União.

A LOA também é representativa da hierarquia das leis orçamentárias no Brasil: pelo teor do art. 166, § 3.º, I, prescreve que as emendas ao Projeto de LOA só podem ser aprovadas se compatíveis com o PPA e a LDO. Ademais, o art. 167, I, da Constituição Federal veicula a principal função executiva da LOA: se não estiverem incluídos na LOA, programas e projetos não podem ser iniciados.

O projeto da LOA deverá conter demonstrativo regionalizado do efeito, que incide sobre receitas e despesas, das isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (art. 165, § 6.º, da CF/1988), além de medidas que compensem a renúncia de receitas e o aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado (art. 5.º, II, da LRF). Também incluirá um demonstrativo da compatibilidade da programação orçamentária com os objetivos e metas do Anexo de Metas Fiscais da LDO (art. 5.º, I, da LRF). Ademais, incluirá *reserva de contingência*, cuja forma de utilização e montante, definida com base na receita corrente líquida, será estabelecida na LDO e se destinará ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

Uma exceção do princípio da especificação é que a LOA pode veicular uma autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito (ainda que por ARO), nos ditames do art. 165, § 8.º, da CF/1988. Essa ressalva fez com que o art. 7.º da Lei 4.320/1964 pudesse ser recepcionado pela Constituição de 1988, visto que os incs. I e II mencionam que a lei orçamentária pode conter autorização ao Poder Executivo para abrir créditos suplementares e realizar, em qualquer mês de exercício financeiro, operações de crédito por ARO a fim de atender insuficiência de caixa.

Ademais, houve a ressalva do art. 5.º, § 1.º, segundo o qual todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual. É um mero reforço dos princípios da universalidade e unidade. Outra lembrança – dessa vez ao princípio da especificação – é veiculada pelo § 4.º do mesmo artigo, vedando incluir na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou dotação ilimitada.

## 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 *anomalia 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 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 ressaltar 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 dividida 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

pelos 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 de*

*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.