



DIREITO FINANCEIRO

I. Normas gerais de Direito Financeiro.....	02
II. Orçamento.....	04
III. Despesa pública.....	39
IV. Receita pública.....	46
V. Dívida ativa da União de natureza tributária e não-tributária.....	49
VI. Crédito público.....	50
VII. O controle exercido pelo Tribunal de Contas.....	52
VIII. Lei de Responsabilidade Fiscal.....	56





DIREITO FINANCEIRO

I. NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO

1. DIREITO FINANCEIRO: CONCEITO E NATUREZA

Direito Financeiro é ramo do Direito Público, sendo ramo autônomo, que estuda a atividade financeira do Estado sob o ponto de vista jurídico.

A natureza do Direito Financeiro é a atividade financeira do Estado esta compreendida em:

- Orçamento;**
- Receita Pública;**
- Despesa Pública;**
- Crédito Público;**
- Mecanismos de responsabilização dos maus administradores (LRF 101/2000) e proteção da ‘coisa pública’.**

2. PRINCÍPIOS

- Estrita legalidade: somente a lei pode criar direitos e deveres.
- Anualidade: tem dois significados: a) lapso temporal de vigência da lei orçamentária e b) pré requisito para cobrança de tributos.
- Universalidade: obrigatoriedade de registro de todas as despesas e receitas públicas.
- Unidade: trata-se de uma unidade de objetivos a serem atingidos, e não mais documental.
- Exclusividade matéria orçamentária: Proíbe a existência de dispositivos que não sejam as receitas e despesas no orçamento.
- Proibição de Estorno: veda a transferência de recursos sem previsão legal.





- Especialização: determina especificamente a origem das receitas e a destinação de gastos.
- Publicidade: somente com a publicação se torna obrigatória

3. NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO

- Constituição Federal – arts. 70 a 75 e arts. 163 a 169;
- Lei 4320/64 – Lei Orçamentária;
- Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – LC 101/2000.

4) COMPETÊNCIA LEGISLATIVA EM MATÉRIA DE FINANÇAS PÚBLICAS

A competência legislativa em matéria de finanças públicas é concorrente (art. 24, incisos I e II e §§1º a 4º da Constituição Federal de 88). Significa competência da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre direito financeiro, com primazia para União elaborar as normas gerais.

Na competência concorrente, a União elabora as normas gerais e os Estados, em razão da competência suplementar, elaboram as normas específicas. Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão competência plena, com elaboração de leis estaduais sobre normas gerais. Contudo, a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspenderá a eficácia das leis estaduais, no que lhe for contrário. Fala-se em suspensão (e não revogação), de modo que uma vez revogada a lei federal sobre normas gerais, a lei estadual sobre normas gerais, que se encontrava suspensa, volta a vigor.

Embora os Municípios não se encontrem incluídos no rol dos entes dotados de competência concorrente para legislar sobre direito financeiro e orçamentos, é assente que a competência suplementar dos Municípios, prevista no inciso II do art. 30, exerce-se exatamente em relação às matérias previstas no art. 24, podendo, então, elaborar as normas específicas pertinentes ao interesse local.





II. ORÇAMENTO

1. CONCEITO

O orçamento é conhecido como uma peça que contém a aprovação prévia da despesa e da receita para um período determinado.

Espelha a vida econômica da Nação e a atuação do Estado sobre a economia. Implementa o plano de ação do governo, a política governamental, a vontade política do governo.

Segundo Aliomar Baleeiro, “Orçamento é considerado o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei”.

2. NATUREZA JURÍDICA

A CFRB/1988 confere ao orçamento a natureza jurídica de **lei**, art 165, III e parágrafos.

III - os orçamentos anuais.

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

§ 2º - A **lei** de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

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

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

§ 5º - A **lei** orçamentária anual compreenderá:





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

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

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

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

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

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

§ 9º - Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

3. PLANEJAMENTO DEFINIDO EM LEI:

A ideia de origem do Orçamento Público veiculado por lei, reside no controle pelo Poder Legislativo dos gastos públicos realizados pelo Poder Executivo, coibindo exauros e ilegalidades.

Em suma, fixação de despesas e previsão de receitas para determinado período de governo.

As leis orçamentárias recebem um regime peculiar de tramitação, estabelecido no art. 166 e parágrafos, entretanto não é exigido para sua aprovação o *quorum qualificado*, portanto, as leis orçamentárias são leis ordinárias.

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





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

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

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

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

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

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

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

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

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

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

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

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

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

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

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

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





4. ESPÉCIES DE LEIS ORÇAMENTÁRIAS

Existem três espécies de orçamentos, todos são de iniciativa do Poder Executivo, art. 165 da CRFB/1988:

- **Lei do Plano Plurianual (PPA);**
- **Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO);**
- **Lei Orçamentária Anual (LOA).**

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

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

Art. 84 - Compete **privativamente ao Presidente da República**:

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;

"Orçamento anual. Competência privativa. Por força de vinculação administrativo-constitucional, **a competência para propor orçamento anual é privativa do Chefe do Poder Executivo.**" (ADI 882, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 19-2-04, DJ de 23-4-04)

Nestas Leis Orçamentárias fica definido o Plano de Ação Governamental, por isso cabe ao Poder Executivo a proposta orçamentária. A competência privativa é exercida pelo Presidente da República.

Poder Executivo: Orçamento elaborado pelo Ministério de Planejamento e Orçamento – SOF (Secretaria de Orçamento Federal). Realiza a compatibilização final das propostas de todos os outros poderes, inclusive a do Ministério Público, para então remeter ao Congresso Nacional. Os projetos de leis orçamentárias são apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional na forma do regimento comum. Previsão de uma comissão mista permanente de Senadores e Deputados, que emitirá o parecer, conforme art. 166, §§ 1o e 2o. O art. 166 da CFRB/1988 não estabelece o *quorum qualificado*, portanto, lei ordinária.

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





4.1. Lei do Plano Plurianual

Estabelece a Política Governamental, programação econômica, ação do governo para os diversos setores da sociedade.

O Plano de Governo implica a execução de obras e serviços de duração prolongada.

O Plano Plurianual tem natureza de lei formal, mas a eficácia da realização das despesas dependerá da lei orçamentária.

A lei do plano plurianual busca estabelecer programas, metas governamentais de longo prazo.

Deverá refletir aquele projeto que o Governante, quando ainda candidato, apresentou ao povo como objetivo de seu governo.

Art. 165, § 1º da CF - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

As despesas de capital são aquelas pertinentes a investimentos, assim definidas no art. 12, §1o, Lei 4.320/64.

Os programas de governo de duração continuada devem constar do plano plurianual, ao qual se subordinam os planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento. (art. 165, §4o da CFRB/1988).

Ainda, art. 167, § 1º - Nenhum investimento **cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual**, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.”

O exercício financeiro coincide com o ano civil, 1o de janeiro a 31 de dezembro, conforme art. 34 da Lei 4320/64.

Conforme ADCT, art. 35, §2º, I, o projeto do plano plurianual para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.





Em suma (PPA):

- Ordena as ações do Governo para levar ao atingimento dos objetivos e das metas fixadas para um determinado período de tempo;
- Abrange o período de 4 anos, iniciando sua execução no segundo ano do Mandato do Chefe do Poder Executivo e encerrando-a no primeiro ano do mandato do próximo dirigente eleito;
- Será encaminhado pelo Poder Executivo até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;
- A Lei do PPA deverá estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública tanto para as despesas de capital e outras decorrentes, quanto para as relativas aos programas de duração continuada.

4.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias

Estabelecerá as metas e prioridades da administração pública para o exercício financeiro subsequente.

Orientação para a elaboração da Lei Orçamentária Anual. Caráter Anual da LDO.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias deverá anteceder a LOA.

Art. 165, § 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as **despesas de capital** para o exercício financeiro subsequente, **orientará a elaboração da lei orçamentária anual**, disporá sobre as **alterações na legislação tributária** e estabelecerá a política de **aplicação das agências financeiras oficiais de fomento**.

Lei formal na qual ficam estabelecidas as orientações para a confecção do orçamento.

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





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

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

Portanto, deverá a LDO, no que tange a Despesa com Pessoal, para os casos de vantagem, aumento, criação de cargos, entre outros, autorizar especificamente tais atos.

Conforme a LRF em seu art. 4o, §§ 1o e 2o integrará o projeto da LDO o *anexo de metas fiscais e o anexo de risco fiscais*.

Em suma (LDO):

- Refere-se ao exercício financeiro subsequente;
- Orienta a elaboração da LOA;
- Despesas de Capital exercício financeiro subsequente;
- Alteração na Legislação Tributária;
- Agências de Fomento.

Deverá ser elaborada e devolvida para sanção: (art. 35, §2o, II do ADCT)

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e **devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;**

4.3. Lei Orçamentária Anual

Lei Orçamentária Anual – lei para vigorar por somente um exercício financeiro (lei anual).

Nenhuma despesa pode ser realizada sem fixação orçamentária. Realiza a previsão das receitas e a fixação/destinação (dotações orçamentárias) das despesas na implementação da política governamental.

Instrumento através do qual se viabilizam as Ações Governamentais.





A lei orçamentária é lei de efeito concreto para vigorar por prazo determinado.

Formada por três espécies de orçamento, conforme art. 165:

- Orçamento **Fiscal**;
- Orçamento de **Investimento**;
- Orçamento de **Seguridade Social**.

Art. 165. (...)

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

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

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

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

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

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

Fixação das despesas (dotações orçamentárias) – inserção nas leis orçamentárias anuais de autorização para o Executivo corrigir as dotações, periodicamente, de acordo com os índices inflacionários.

Lei Autorizativa. A previsão da despesa não gera direito subjetivo a ser assegurado por via judicial. “O simples fato de ser incluída no orçamento uma verba de auxílio a esta ou àquela instituição não gera, de pronto, direito a esse auxílio; (...) a previsão de despesa, em lei orçamentária, não gera direito subjetivo a ser assegurado por via judicial” REXT 34.581-DF e 75.908- PR.

A proposta da Lei Orçamentária Anual deverá ser enviada ao Congresso Nacional pelo Presidente da República até quatro meses antes do encerramento da sessão legislativa e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa, nos termos do inciso III, do §2o, do art. 35 do ADCT.





Consoante art. 10, “1” da Lei 1.079/50 constitui crime de responsabilidade contra a lei orçamentária não apresentar ao Congresso Nacional a proposta do orçamento da República dentro dos primeiros dois meses de cada sessão legislativa.

A Lei de Responsabilidade Fiscal em seu art. 5º estabelece algumas peculiaridades no que tange a LOA:

I – demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e as metas constantes do Anexo de Metas Fiscais da LDO;

II – demonstrativo de compensação, renúncia de receitas e aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado (despesas correntes com obrigação superior a dois exercícios)

III – reserva de contingência para atender apenas aos Passivos Contingentes e eventos fiscais imprevistos.

4.4 Prazos de Encaminhamento e Devolução das Leis Orçamentárias¹

PROJETO	ENCAMINHAMENTO AO PL	DEVOLUÇÃO AO PE
PPA	4 meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial (31 de agosto)	Até o encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro) do exercício em que for encaminhado
LDO	8 meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (15 de abril)	Até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (17 de julho)
LOA	4 meses antes do encerramento do exercício financeiro (31 de agosto)	Até o encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro) do exercício em que for encaminhado.

Conforme art. 32 da Lei 4320/64, não recebendo o poder Legislativo a proposta encaminhada no prazo fixado na Constituição, o Poder Legislativo considerará como proposta a Lei de Orçamento vigente.

¹ s Quadro apresentado na obra “Orçamento Público” de Alexandre Vasconcellos





4.5 Emendas à Lei Orçamentária

O cabimento de emenda ao projeto de Lei Orçamentária deverá ocorrer conforme previsto no art. 166, §§ 3o, 4o e 5o a saber:

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

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

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

- a) dotações para pessoal e seus encargos;
- b) serviço da dívida;
- c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

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

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

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

Portanto, conforme previsão constitucional, as emendas poderão ser apresentadas tanto pelos Parlamentares, como pelo chefe do Poder Executivo, é a ordem política-jurídica do orçamento, respeitado o art. 63, I da CRFB/1988.

É vedada a edição de Medida Provisória sobre matérias relativas a plano plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e crédito adicionais e suplementares, ressalvado os créditos extraordinários, art. 167, §3o da CRFB/1988, conforme dispõe o art. 62, I, d da CRFB/1988.

Art. 63. Não será admitido aumento de despesa prevista:

I – nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, §3º e §4º;

A Lei nº. 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, estabeleceu em seu art. 44 a *gestão orçamentária participativa*, sendo obrigatória a realização de debates, consultas e audiências públicas como condição para aprovação pela Câmara Municipal dos projetos de lei versando sobre a PPA, LDO e LOA.





No âmbito estadual e federal não é necessária a observância do princípio da gestão orçamentária participativa.

5. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ORÇAMENTÁRIOS

5.1. Princípio da Exclusividade

Art. 165, §8º da CRFB/1988:

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

É vedada a chama 'cauda orçamentária', inclusão de matéria de natureza não-financeira, no projeto de lei do orçamento;

Vigente portanto o Princípio da Exclusividade que preceitua que a lei orçamentária anual não pode conter dispositivo estranho à fixação da despesa e previsão de receita.

Mesmo a autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito que tem sempre a natureza de antecipação de receita orçamentária, possuem a natureza de matéria orçamentária.

O dispositivo impugnado, que permite a contratação de operação de crédito por antecipação da receita, é compatível com a ressalva do § 8º, do art. 165 da Constituição." (ADI 3.652, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 19-12-06, DJ de 16-3-07)

5.2. Princípio da Programação

Todo orçamento está ligado ao plano de ação governamental. Princípio está ligado ao Plano Plurianual.

Conteúdo e forma de programação.

Os programas de governo de duração continuada devem constar do plano plurianual, ao qual se subordinam os planos e programas nacionais, regionais e setoriais.





Art. 165, §4o da CRFB/1988:

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

"O 'Programa Nacional de Petroquímica' não prevê investimentos governamentais, nem despesas de capital e outras, que devam ser levadas ao Orçamento. Inexistência de ofensa ao art. 167, I e seu § 1º, da Constituição. Estão sob reserva de lei os 'planos e programas nacionais, regionais e setoriais', a que se referem os arts. 48, IV, e 165, § 4º, da Constituição Federal: a) os que implicam em investimentos ou despesas para a União, e, neste caso, necessariamente inseridos no seu orçamento, art. 165, § 1º e 4º; b) os que, ainda que não impliquem investimentos ou despesas para a União, estejam previstos na Constituição. Conseqüentemente, os demais planos e programas governamentais não estão sob reserva de lei, como e o caso do PNP." (ADI 224-QO Rel. Min. Paulo Brossard, julgamento em 13-10-94, DJ de 2-12-94)

5.3. Princípio da Anualidade

Característica fundamental da Lei Orçamentária é a sua anualidade, sua periodicidade. Lei orçamentária criada para um exercício financeiro que coincide com o ano civil, 1º de janeiro a 31 de dezembro.

Art. 165, III – orçamento **anuais**;
§5o A lei orçamentária **anual** compreenderá: (...)

Princípio da Anualidade Tributária foi retirado do Sistema porque impossibilitava a cobrança dos tributos não previstos na lei orçamentária. O Parlamento deveria renovar a cada ano, a autorização para a cobrança dos tributos existentes. Foi definitivamente revogado pela EC 18/65. Importa esclarecer que, nos dias atuais, a cobrança de tributo não necessita estar prevista e autorizada em prévia lei orçamentária. Ficava impossibilitada a cobrança dos tributos não previstos na lei orçamentária. O Parlamento deveria renovar a cada ano, a autorização para a cobrança dos tributos existentes.

5.4. Princípio da Unidade

Pelo art. 73 da Constituição de 1946, havia a exigência de elaboração de um único documento orçamentário. O Princípio da Unidade orçamentária atualmente, não mais se preocupa com a unidade documental, mas com a unidade de orientação política ou de programação.





Não mais é previsto a elaboração de um único orçamento em um único documento. Preocupa-se com a unidade de orientação política e não com a unidade documental.

Previsão no art. 165, §5o da CRFB/1988.

5.5. Princípio da Universalidade

As parcelas da receita e da despesa devem figurar em bruto no orçamento, sem quaisquer deduções.

Significa, ainda, a inclusão de todas as receitas e despesas, de todas as entidades, no orçamento geral anual. Previsão no art. 165, §5o da CRFB/1988.

O respeito ao Princípio da Universalidade possibilita ao Poder Legislativo ter conhecimento do exato volume global das despesas projetadas pelo Governo.

5.6. Princípio da Legalidade

O orçamento só poderá ser aprovado por lei formal.

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

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

É prática comum, atualmente, a lei orçamentária anual conter delegação ao Executivo para transferir recursos de uma dotação para outra, fato que **não acarreta a violação do princípio da legalidade.**

5.7. Princípio da Transparência Orçamentária

Possibilidade da fiscalização e o controle interno e externo da execução orçamentária.

Art. 165, § 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Fixação de instrumentos de transparência na gestão fiscal.





LRF, art. 48:

Art. 48.: São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

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; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

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; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

5.8. Princípio da Publicidade Orçamentária

Observância da publicidade no que tange as leis orçamentárias Art. 165, §§3º e 7º , Art. 48 e 49 da LRF.

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

5.9. Princípio da Não-Vinculação de Receita de Impostos / Não-Afetação

Nos exatos termos do art. 167, IV da CRFB/1988, fica vedada a vinculação da receita de imposto a órgão, fundo ou despesa.

Permitida a vinculação apenas nas exceções previstas pela própria Constituição EC 42/2003, quais sejam:

- a) repartição das receitas tributárias (arts. 158 e 159)
- b) destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde (art. 198, §2o)
- c) manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212);





- d) para realização de atividades de administração tributária (art. 37, XXII);
- e) **prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita (art. 165, §8o) ;**
- f) para o Fundo Social de Emergência (art. 71 do ADCT);
- g) **a vinculação de impostos estaduais e municipais para a garantia ou contragarantia à União para pagamento de débitos com ela (art. 167, §4o);**
- h) outras vinculações da Receita Tributária: art. 204, parágrafo único / art. 216, §6 / arts. 79 e 80 ADCT / art. 82 ADCT.

6. NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO – LEI Nº 4.320/64

DISPOSIÇÃO PRELIMINAR

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

TÍTULO I Da Lei de Orçamento

CAPÍTULO I Disposições Gerais

Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

§ 1º Integrarão a Lei de Orçamento:

- I - Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Governo;
- II - Quadro demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas, na forma do Anexo nº. 1;
- III - Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação;
- IV - Quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração.

§ 2º Acompanharão a Lei de Orçamento:

- I - Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais;
- II - Quadros demonstrativos da despesa, na forma dos Anexos ns. 6 a 9;
- III - Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços.





Art. 3º A Lei de Orçamentos compreenderá tôdas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

Parágrafo único. Não se consideram para os fins deste artigo as operações de crédito por antecipação da receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias, no ativo e passivo financeiros .

Art. 4º A Lei de Orçamento compreenderá tôdas as despesas próprias dos órgãos do Govêrno e da administração centralizada, ou que, por intermédio dêles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º.

Art. 5º A Lei de Orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto no artigo 20 e seu parágrafo único.

Art. 6º Tôdas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.

§ 1º As cotas de receitas que uma entidade pública deva transferir a outra incluir-se-ão, como despesa, no orçamento da entidade obrigada a transferência e, como receita, no orçamento da que as deva receber.

§ 2º Para cumprimento do disposto no parágrafo anterior, o calculo das cotas terá por base os dados apurados no balanço do exercício anterior aquele em que se elaborar a proposta orçamentária do governo obrigada a transferência.

Art. 7º A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:

I - Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do artigo 43;

II - Realizar em qualquer mês do exercício financeiro, operações de crédito por antecipação da receita, para atender a insuficiências de caixa.

§ 1º Em casos de déficit, a Lei de Orçamento indicará as fontes de recursos que o Poder Executivo fica autorizado a utilizar para atender a sua cobertura.

§ 2º O produto estimado de operações de crédito e de alienação de bens imóveis somente se incluirá na receita quando umas e outras forem especificamente autorizadas pelo Poder Legislativo em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las no exercício.

§ 3º A autorização legislativa a que se refere o parágrafo anterior, no tocante a operações de crédito, poderá constar da própria Lei de Orçamento.

Art. 8º A discriminação da receita geral e da despesa de cada órgão do Govêrno ou unidade administrativa, a que se refere o artigo 2º, § 1º, incisos III e IV obedecerá à forma do Anexo n. 2.

§ 1º Os itens da discriminação da receita e da despesa, mencionados nos artigos 11, § 4º, e 13, serão identificados por números de códigos decimal, na forma dos Anexos ns. 3 e 4.





§ 2º Completarão os números do código decimal referido no parágrafo anterior os algarismos caracterizadores da classificação funcional da despesa, conforme estabelece o Anexo n. 5.

§ 3º O código geral estabelecido nesta lei não prejudicará a adoção de códigos locais.

CAPÍTULO II
Da Receita

Art. 9º Tributo e a receita derivada instituída pelas entidades de direito publico, compreendendo os impostos, as taxas e contribuições nos termos da constituição e das leis vigentes em matéria financeira, destinado-se o seu produto ao custeio de atividades gerais ou específicas exercidas por essas entidades

Art. 10. (Vetado).

Art. 11 - A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital. [\(Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.939, de 20.5.1982\)](#)

§ 1º - São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes. [\(Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.939, de 20.5.1982\)](#)

§ 2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o *superávit* do Orçamento Corrente. [\(Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.939, de 20.5.1982\)](#)

§ 3º - O *superávit* do Orçamento Corrente resultante do balanceamento dos totais das receitas e despesas correntes, apurado na demonstração a que se refere o Anexo nº 1, não constituirá item de receita orçamentária. [\(Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.939, de 20.5.1982\)](#)

§ 4º - A classificação da receita obedecerá ao seguinte esquema: [\(Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.939, de 20.5.1982\)](#)

- RECEITAS CORRENTES
- RECEITA TRIBUTÁRIA
- Impostos
- Taxas
- Contribuições de Melhoria
- RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES
- RECEITA PATRIMONIAL
- RECEITA AGROPECUÁRIA
- RECEITA INDUSTRIAL
- RECEITA DE SERVIÇOS
- TRANSFERÊNCIAS CORRENTES





OUTRAS RECEITAS CORRENTES
RECEITAS DE CAPITAL
OPERAÇÕES DE CRÉDITO
ALIENAÇÃO DE BENS
AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL

CAPÍTULO III
Da Despesa

Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas: [\(Vide Decreto-lei nº 1.805, de 1980\)](#)

DESPESAS CORRENTES
Despesas de Custeio
Transferências Correntes

DESPESAS DE CAPITAL
Investimentos
Inversões Financeiras
Transferências de Capital

§ 1º Classificam-se como Despesas de Custeio as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis.

§ 2º Classificam-se como Transferências Correntes as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manifestação de outras entidades de direito público ou privado.

§ 3º Consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como:

I - subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa;

II - subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.

§ 4º Classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.

§ 5º Classificam-se como Inversões Financeiras as dotações destinadas a:

I - aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização;





II - aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital;

III - constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros.

§ 6º São Transferências de Capital as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.

Art. 13. Observadas as categorias econômicas do art. 12, a discriminação ou especificação da despesa por elementos, em cada unidade administrativa ou órgão de governo, obedecerá ao seguinte esquema:

DESPESAS CORRENTES

Despesas de Custeio

Pessoa Civil
Pessoal Militar
Material de Consumo
Serviços de Terceiros
Encargos Diversos
Transferências Correntes
Subvenções Sociais
Subvenções Econômicas
Inativos
Pensionistas
Salário Família e Abono Familiar
Juros da Dívida Pública
Contribuições de Previdência Social
Diversas Transferências Correntes.

DESPESAS DE CAPITAL

Investimentos
Obras Públicas
Serviços em Regime de Programação Especial
Equipamentos e Instalações
Material Permanente
Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Industriais ou Agrícolas
Inversões Financeiras
Aquisição de Imóveis
Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Comerciais ou Financeiras





Aquisição de Títulos Representativos de Capital de Empresa em Funcionamento
Constituição de Fundos Rotativos
Concessão de Empréstimos
Diversas Inversões Financeiras
Transferências de Capital
Amortização da Dívida Pública
Auxílios para Obras Públicas
Auxílios para Equipamentos e Instalações
Auxílios para Inversões Financeiras
Outras Contribuições.

Art. 14. Constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias.
Parágrafo único. Em casos excepcionais, serão consignadas dotações a unidades administrativas subordinadas ao mesmo órgão.

Art. 15. Na Lei de Orçamento a discriminação da despesa far-se-á *no mínimo* por elementos.
§ 1º Entende-se por elementos o desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a administração pública para consecução dos seus fins.
§ 2º Para efeito de classificação da despesa, considera-se material permanente o de duração superior a dois anos.

SEÇÃO I
Das Despesas Correntes

SUBSEÇÃO ÚNICA
Das Transferências Correntes

I) Das Subvenções Sociais

Art. 16. Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras a concessão de subvenções sociais visará a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a êsses objetivos, revelar-se mais econômica.
Parágrafo único. O valor das subvenções, sempre que possível, será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados.

Art. 17. Somente à instituição cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização serão concedidas subvenções.
II) Das Subvenções Econômicas





Art. 18. A cobertura dos déficits de manutenção das empresas públicas, de natureza autárquica ou não, far-se-á mediante subvenções econômicas expressamente incluídas nas despesas correntes do orçamento da União, do Estado, do Município ou do Distrito Federal.

Parágrafo único. Consideram-se, igualmente, como subvenções econômicas:

- a) as dotações destinadas a cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou outros materiais;
- b) as dotações destinadas ao pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais.

Art. 19. A Lei de Orçamento não consignará ajuda financeira, a qualquer título, a empresa de fins lucrativos, salvo quando se tratar de subvenções cuja concessão tenha sido expressamente autorizada em lei especial.

SEÇÃO II
Das Despesas de Capital
SUBSEÇÃO PRIMEIRA
Dos Investimentos

Art. 20. Os investimentos serão discriminados na Lei de Orçamento segundo os projetos de obras e de outras aplicações.

Parágrafo único. Os programas especiais de trabalho que, por sua natureza, não possam cumprir-se subordinadamente às normas gerais de execução da despesa poderão ser custeadas por dotações globais, classificadas entre as Despesas de Capital.

SUBSEÇÃO SEGUNDA
Das Transferências de Capital

Art. 21. A Lei de Orçamento não consignará auxílio para investimentos que se devam incorporar ao patrimônio das empresas privadas de fins lucrativos.

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se às transferências de capital à conta de fundos especiais ou dotações sob regime excepcional de aplicação.

TÍTULO II
Da Proposta Orcamentária

CAPÍTULO I
Conteúdo e Forma da Proposta Orçamentária

Art. 22. A proposta orçamentária que o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo nos prazos estabelecidos nas Constituições e nas Leis Orgânicas dos Municípios, compor-se-á:





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

II - Projeto de Lei de Orçamento;

III - Tabelas explicativas, das quais, além das estimativas de receita e despesa, constarão, em colunas distintas e para fins de comparação:

a) A receita arrecadada nos três últimos exercícios anteriores àquele em que se elaborou a proposta;

b) A receita prevista para o exercício em que se elabora a proposta;

c) A receita prevista para o exercício a que se refere a proposta;

d) A despesa realizada no exercício imediatamente anterior;

e) A despesa fixada para o exercício em que se elabora a proposta; e

f) A despesa prevista para o exercício a que se refere a proposta.

IV - Especificação dos programas especiais de trabalho custeados por dotações globais, em têrmos de metas visadas, decompostas em estimativa do custo das obras a realizar e dos serviços a prestar, acompanhadas de justificação econômica, financeira, social e administrativa.

Parágrafo único. Constará da proposta orçamentária, para cada unidade administrativa, descrição sucinta de suas principais finalidades, com indicação da respectiva legislação.

CAPÍTULO II

Da Elaboração da Proposta Orçamentária

SEÇÃO PRIMEIRA

Das Previsões Plurienais

Art. 23. As receitas e despesas de capital serão objeto de um Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital, aprovado por decreto do Poder Executivo, abrangendo, no mínimo um triênio.

Parágrafo único. O Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital será anualmente reajustado acrescentando-se-lhe as previsões de mais um ano, de modo a assegurar a projeção contínua dos períodos.

Art. 24. O Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital abrangerá:

I - as despesas e, como couber, também as receitas previstas em planos especiais aprovados em lei e destinados a atender a regiões ou a setores da administração ou da economia;

II - as despesas à conta de fundos especiais e, como couber, as receitas que os constituam;

III - em anexos, as despesas de capital das entidades referidas no Título X desta lei, com indicação das respectivas receitas, para as quais forem previstas transferências de capital.





Art. 25. Os programas constantes do Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital sempre que possível serão correlacionados a metas objetivas em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

Parágrafo único. Consideram-se metas os resultados que se pretendem obter com a realização de cada programa.

Art. 26. A proposta orçamentária conterá o programa anual atualizado dos investimentos, inversões financeiras e transferências previstos no Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital.

SEÇÃO SEGUNDA Das Previsões Anuais

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

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

I - tabelas explicativas da despesa, sob a forma estabelecida no artigo 22, inciso III, letras d, e e f;

II - justificação pormenorizada de cada dotação solicitada, com a indicação dos atos de aprovação de projetos e orçamentos de obras públicas, para cujo início ou prosseguimento ela se destina.

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

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

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

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

TÍTULO III Da elaboração da Lei de Orçamento

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





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

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

TÍTULO IV

Do Exercício Financeiro

Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil.

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

- as receitas nêle arrecadadas;
- as despesas nêle legalmente empenhadas.

Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas. Parágrafo único. Os empenhos que sorvem a conta de créditos com vigência plurienal, que não tenham sido liquidados, só serão computados como Restos a Pagar no último ano de vigência do crédito.

Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

Art. 38. Reverte à dotação a importância de despesa anulada no exercício, quando a anulação ocorrer após o encerramento dêste considerar-se-á receita do ano em que se efetivar.

Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias. [\(Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.735, de 20.12.1979\)](#)

§ 1º - Os créditos de que trata este artigo, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, serão inscritos, na forma da legislação própria, como Dívida Ativa, em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza, e a respectiva receita será escriturada a esse título. [\(Incluído pelo Decreto Lei nº 1.735, de 20.12.1979\)](#)





§ 2º - Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais. [\(Incluído pelo Decreto Lei nº 1.735, de 20.12.1979\)](#)

§ 3º - O valor do crédito da Fazenda Nacional em moeda estrangeira será convertido ao correspondente valor na moeda nacional à taxa cambial oficial, para compra, na data da notificação ou intimação do devedor, pela autoridade administrativa, ou, à sua falta, na data da inscrição da Dívida Ativa, incidindo, a partir da conversão, a atualização monetária e os juros de mora, de acordo com preceitos legais pertinentes aos débitos tributários. [\(Incluído pelo Decreto Lei nº 1.735, de 20.12.1979\)](#)

§ 4º - A receita da Dívida Ativa abrange os créditos mencionados nos parágrafos anteriores, bem como os valores correspondentes à respectiva atualização monetária, à multa e juros de mora e ao encargo de que tratam o [art. 1º do Decreto-lei nº 1.025, de 21 de outubro de 1969](#), e o [art. 3º do Decreto-lei nº 1.645, de 11 de dezembro de 1978](#). [\(Incluído pelo Decreto Lei nº 1.735, de 20.12.1979\)](#)

§ 5º - A Dívida Ativa da União será apurada e inscrita na Procuradoria da Fazenda Nacional. [\(Incluído pelo Decreto Lei nº 1.735, de 20.12.1979\)](#)

TÍTULO V Dos Créditos Adicionais

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

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

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

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

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





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

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

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

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-a a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.

Art. 44. Os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que dêles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo.

Art. 45. Os créditos adicionais terão vigência adstrita ao exercício financeiro em que forem abertos, salvo expressa disposição legal em contrário, quanto aos especiais e extraordinários.

Art. 46. O ato que abrir crédito adicional indicará a importância, a espécie do mesmo e a classificação da despesa, até onde fôr possível.

TÍTULO VI Da Execução do Orçamento

CAPÍTULO I Da Programação da Despesa

Art. 47. Imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar.

Art. 48 A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos:

a) assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil a soma de recursos necessários e suficientes a melhor execução do seu programa anual de trabalho;

b) manter, durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.





Art. 49. A programação da despesa orçamentária, para feito do disposto no artigo anterior, levará em conta os créditos adicionais e as operações extra-orçamentárias.

Art. 50. As cotas trimestrais poderão ser alteradas durante o exercício, observados o limite da dotação e o comportamento da execução orçamentária.

CAPÍTULO II Da Receita

Art. 51. Nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça, nenhum será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária, ressalvados a tarifa aduaneira e o impôsto lançado por motivo de guerra.

Art. 52. São objeto de lançamento os impostos diretos e quaisquer outras rendas com vencimento determinado em lei, regulamento ou contrato.

Art. 53. O lançamento da receita, o ato da repartição competente, que verifica a procedência do crédito fiscal e a pessoa que lhe é devedora e inscreve o débito desta.

Art. 54. Não será admitida a compensação da observação de recolher rendas ou receitas com direito creditório contra a Fazenda Pública.

Art. 55. Os agentes da arrecadação devem fornecer recibos das importâncias que arrecadarem.

§ 1º Os recibos devem conter o nome da pessoa que paga a soma arrecadada, proveniência e classificação, bem como a data a assinatura do agente arrecadador.

§ 2º Os recibos serão fornecidos em uma única via.

Art. 56. O recolhimento de tôdas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais.

Art. 57. Ressalvado o disposto no parágrafo único do artigo 3. *desta lei* serão classificadas como receita orçamentária, sob as rubricas próprias, tôdas as receitas arrecadadas, inclusive as provenientes de operações de crédito, ainda que não previstas no Orçamento.

CAPÍTULO III Da Despesa

Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.





Art. 59 - O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos. ([Redação dada pela Lei nº 6.397, de 10.12.1976](#))

§ 1º Ressalvado o disposto no Art. 67 da Constituição Federal, é vedado aos Municípios empenhar, no último mês do mandato do Prefeito, mais do que o duodécimo da despesa prevista no orçamento vigente. ([Parágrafo incluído pela Lei nº 6.397, de 10.12.1976](#))

§ 2º Fica, também, vedado aos Municípios, no mesmo período, assumir, por qualquer forma, compromissos financeiros para execução depois do término do mandato do Prefeito. ([Parágrafo incluído pela Lei nº 6.397, de 10.12.1976](#))

§ 3º As disposições dos parágrafos anteriores não se aplicam nos casos comprovados de calamidade pública. ([Parágrafo incluído pela Lei nº 6.397, de 10.12.1976](#))

§ 4º Reputam-se nulos e de nenhum efeito os empenhos e atos praticados em desacordo com o disposto nos parágrafos 1º e 2º deste artigo, sem prejuízo da responsabilidade do Prefeito nos termos do Art. 1º, inciso V, do Decreto-lei n.º 201, de 27 de fevereiro de 1967. ([Parágrafo incluído pela Lei nº 6.397, de 10.12.1976](#))

Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

§ 1º Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho.

§ 2º Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar.

§ 3º É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento.

Art. 61. Para cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.





Art. 64. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga.

Parágrafo único. A ordem de pagamento só poderá ser exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade

Art. 65. O pagamento da despesa será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente constituídos por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento.

Art. 66. As dotações atribuídas às diversas unidades orçamentárias poderão quando expressamente determinado na Lei de Orçamento ser movimentadas por órgãos centrais de administração geral.

Parágrafo único. É permitida a redistribuição de parcelas das dotações de pessoal, de uma para outra unidade orçamentária, quando considerada indispensável à movimentação de pessoal dentro das tabelas ou quadros comuns às unidades interessadas, a que se realize em obediência à legislação específica.

Art. 67. Os pagamentos devidos pela Fazenda Pública, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para esse fim.

Art. 68. O regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria para o fim de realizar despesas, que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação.

Art. 69. Não se fará adiantamento a servidor em alcance nem a responsável por dois adiantamentos.

Art. 70. A aquisição de material, o fornecimento e a adjudicação de obras e serviços serão regulados em lei, respeitado o princípio da concorrência.

TÍTULO VII Dos Fundos Especiais

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a turnos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.





Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

TÍTULO VIII
Do Controle da Execução Orçamentária

CAPÍTULO I
Disposições Gerais

Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:
I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;
II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;
III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

CAPÍTULO II
Do Controle Interno

Art. 76. O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Art. 77. A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente.

Art. 78. Além da prestação ou tomada de contas anual, quando instituída em lei, ou por fim de gestão, poderá haver, a qualquer tempo, levantamento, prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos.

Art. 79. Ao órgão incumbido da elaboração da proposta orçamentária ou a outro indicado na legislação, caberá o controle estabelecido no inciso III do artigo 75.
Parágrafo único. Esse controle far-se-á, quando for o caso, em termos de unidades de medida, previamente estabelecidos para cada atividade.

Art. 80. Compete aos serviços de contabilidade ou órgãos equivalentes verificar a exata observância dos limites das cotas trimestrais atribuídas a cada unidade orçamentária, dentro do sistema que for instituído para esse fim.





CAPÍTULO III
Do Contrôlo Externo

Art. 81. O contrôlo da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento.

Art. 82. O Poder Executivo, anualmente, prestará contas ao Poder Legislativo, no prazo estabelecido nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios.

§ 1º As contas do Poder Executivo serão submetidas ao Poder Legislativo, com Parecer prévio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

§ 2º Quando, no Município não houver Tribunal de Contas ou órgão equivalente, a Câmara de Vereadores poderá designar peritos contadores para verificarem as contas do prefeito e sobre elas emitirem parecer.

TÍTULO IX
Da Contabilidade
CAPÍTULO I
Disposições Gerais

Art. 83. A contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados.

Art. 84. Ressalvada a competência do Tribunal de Contas ou órgão equivalente, a tomada de contas dos agentes responsáveis por bens ou dinheiros públicos será realizada ou superintendida pelos serviços de contabilidade.

Art. 85. Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.

Art. 86. A escrituração sintética das operações financeiras e patrimoniais efetuar-se-á pelo método das partidas dobradas.

Art. 87. Haverá contrôlo contábil dos direitos e obrigações oriundos de ajustes ou contratos em que a administração pública fôr parte.

Art. 88. Os débitos e créditos serão escriturados com individuação do devedor ou do credor e especificação da natureza, importância e data do vencimento, quando fixada.

Art. 89. A contabilidade evidenciará os fatos ligados à administração orçamentária, financeira patrimonial e industrial.





CAPÍTULO II
Da Contabilidade Orçamentária e Financeira

Art. 90 A contabilidade deverá evidenciar, em seus registros, o montante dos créditos orçamentários vigentes, a despesa empenhada e a despesa realizada, à conta dos mesmos créditos, e as dotações disponíveis.

Art. 91. O registro contábil da receita e da despesa far-se-á de acordo com as especificações constantes da Lei de Orçamento e dos créditos adicionais.

Art. 92. A dívida fluante compreende:

I - os restos a pagar, excluídos os serviços da dívida;

II - os serviços da dívida a pagar;

III - os depósitos;

IV - os débitos de tesouraria.

Parágrafo único. O registro dos restos a pagar far-se-á por exercício e por credor distinguindo-se as despesas processadas das não processadas.

Art. 93. Todas as operações de que resultem débitos e créditos de natureza financeira, não compreendidas na execução orçamentária, serão também objeto de registro, individualização e controle contábil.

CAPÍTULO III
Da Contabilidade Patrimonial e Industrial

Art. 94. Haverá registros analíticos de todos os bens de caráter permanente, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração.

Art. 95 A contabilidade manterá registros sintéticos dos bens móveis e imóveis.

Art. 96. O levantamento geral dos bens móveis e imóveis terá por base o inventário analítico de cada unidade administrativa e os elementos da escrituração sintética na contabilidade.

Art. 97. Para fins orçamentários e determinação dos devedores, ter-se-á o registro contábil das receitas patrimoniais, fiscalizando-se sua efetivação.

Art. 98. A dívida fundada compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financeiro de obras e serviços públicos.

Parágrafo único. A dívida fundada será escriturada com individualização e especificações que permitam verificar, a qualquer momento, a posição dos empréstimos, bem como os respectivos serviços de amortização e juros.





Art. 99. Os serviços públicos industriais, ainda que não organizados como empresa pública ou autárquica, manterão contabilidade especial para determinação dos custos, ingressos e resultados, sem prejuízo da escrituração patrimonial e financeiro comum.

Art. 100 As alterações da situação líquida patrimonial, que abrangem os resultados da execução orçamentária, bem como as variações independentes dessa execução e as superveniências e insubsistência ativas e passivas, constituirão elementos da conta patrimonial.

CAPÍTULO IV Dos Balanços

Art. 101. Os resultados gerais do exercício serão demonstrados no Balanço Orçamentário, no Balanço Financeiro, no Balanço Patrimonial, na Demonstração das Variações Patrimoniais, segundo os Anexos números 12, 13, 14 e 15 e os quadros demonstrativos constantes dos Anexos números 1, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 16 e 17.

Art. 102. O Balanço Orçamentário demonstrará as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas.

Art. 103. O Balanço Financeiro demonstrará a receita e a despesa orçamentárias bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extra-orçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte.

Parágrafo único. Os Restos a Pagar do exercício serão computados na receita extra-orçamentária para compensar sua inclusão na despesa orçamentária.

Art. 104. A Demonstração das Variações Patrimoniais evidenciará as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício.

Art. 105. O Balanço Patrimonial demonstrará:

I - O Ativo Financeiro;

II - O Ativo Permanente;

III - O Passivo Financeiro;

IV - O Passivo Permanente;

V - O Saldo Patrimonial;

VI - As Contas de Compensação.

§ 1º O Ativo Financeiro compreenderá os créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária e os valores numerários.

§ 2º O Ativo Permanente compreenderá os bens, créditos e valores, cuja mobilização ou alienação dependa de autorização legislativa.

§ 3º O Passivo Financeiro compreenderá as dívidas fundadas e outros pagamento independa de autorização orçamentária.





§ 4º O Passivo Permanente compreenderá as dívidas fundadas e outras que dependam de autorização legislativa para amortização ou resgate.

§ 5º Nas contas de compensação serão registrados os bens, valores, obrigações e situações não compreendidas nos parágrafos anteriores e que, imediata ou indiretamente, possam vir a afetar o patrimônio.

Art. 106. A avaliação dos elementos patrimoniais obedecerá as normas seguintes:

I - os débitos e créditos, bem como os títulos de renda, pelo seu valor nominal, feita a conversão, quando em moeda estrangeira, à taxa de câmbio vigente na data do balanço;

II - os bens móveis e imóveis, pelo valor de aquisição ou pelo custo de produção ou de construção;

III - os bens de almoxarifado, pelo preço médio ponderado das compras.

§ 1º Os valores em espécie, assim como os débitos e créditos, quando em moeda estrangeira, deverão figurar ao lado das correspondentes importâncias em moeda nacional.

§ 2º As variações resultantes da conversão dos débitos, créditos e valores em espécie serão levadas à conta patrimonial.

§ 3º Poderão ser feitas reavaliações dos bens móveis e imóveis.

TÍTULO X

Das Autarquias e Outras Entidades

Art. 107. As entidades autárquicas ou paraestatais, inclusive de previdência social ou investidas de delegação para arrecadação de contribuições para fiscais da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal terão seus orçamentos aprovados por decreto do Poder Executivo, salvo se disposição legal expressa determinar que o sejam pelo Poder Legislativo.

Parágrafo único. Compreendem-se nesta disposição as empresas com autonomia financeira e administrativa cujo capital pertencer, integralmente, ao Poder Público.

Art. 108. Os orçamentos das entidades referidas no artigo anterior vincular-se-ão ao orçamento da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, pela inclusão:

I - como receita, salvo disposição legal em contrário, de saldo positivo previsto entre os totais das receitas e despesas;

II - como subvenção econômica, na receita do orçamento da beneficiária, salvo disposição legal em contrário, do saldo negativo previsto entre os totais das receitas e despesas.

§ 1º Os investimentos ou inversões financeiras da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, realizados por intermédio das entidades aludidas no artigo anterior, serão classificados como receita de capital destas e despesa de transferência de capital daqueles.

§ 2º As previsões para depreciação serão computadas para efeito de apuração do saldo líquido das mencionadas entidades.





Art. 109. Os orçamentos e balanços das entidades compreendidas no artigo 107 serão publicados como complemento dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal a que estejam vinculados.

Art. 110. Os orçamentos e balanços das entidades já referidas, obedecerão aos padrões e normas instituídas por esta lei, ajustados às respectivas peculiaridades.
Parágrafo único. Dentro do prazo que a legislação fixar, os balanços serão remetidos ao órgão central de contabilidade da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, para fins de incorporação dos resultados, salvo disposição legal em contrário.

TÍTULO XI Disposições Finais

Art. 111. O Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, além de outras apurações, para fins estatísticos, de interêsse nacional, organizará e publicará o balanço consolidado das contas da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, suas autarquias e outras entidades, bem como um quadro estruturalmente idêntico, baseado em dados orçamentários.

§ 1º Os quadros referidos neste artigo terão a estrutura do Anexo n. 1.

§ 2º O quadro baseado nos orçamentos será publicado até o último dia do primeiro semestre do próprio exercício e o baseado nos balanços, até o último dia do segundo semestre do exercício imediato àquele a que se referirem.

Art. 112. Para cumprimento do disposto no artigo precedente, a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal remeterão ao mencionado órgão, até 30 de abril, os orçamentos do exercício, e até 30 de junho, os balanços do exercício anterior.

Parágrafo único. O pagamento, pela União, de auxílio ou contribuição a Estados, Municípios ou Distrito Federal, cuja concessão não decorra de imperativo constitucional, dependerá de prova do atendimento ao que se determina neste artigo.

Art. 113. Para fiel e uniforme aplicação das presentes normas, o Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda atenderá a consultas, coligirá elementos, promoverá o intercâmbio de dados informativos, expedirá recomendações técnicas, quando solicitadas, e atualizará sempre que julgar conveniente, os anexos que integram a presente lei.

Parágrafo único. Para os fins previstos neste artigo, poderão ser promovidas, quando necessário, conferências ou reuniões técnicas, com a participação de representantes das entidades abrangidas por estas normas.

Art. 114. Os efeitos desta lei são contados a partir de 1º de janeiro de 1964 para o fim da elaboração dos orçamentos e a partir de 1º de janeiro de 1965, quanto às demais atividades estatuídas. ([Redação dada pela Lei nº 4.489, de 19.11.1964](#))

Art. 115. Revogam-se as disposições em contrário.





III. DESPESAS PÚBLICAS

Conforme a classificação proposta por Aliomar Baleeiro a despesa pública significa “a aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente, dentro duma autorização legislativa, para execução de fim a cargo do governo”.

Despesa pública representa a utilização, pelo agente público competente, de recursos financeiros previstos na dotação orçamentária. Despesa pública pressupõe dispêndio de dinheiro.

A despesa pública há de corresponder a um dispêndio relacionado com uma finalidade de interesse público, que é aquele interesse coletivo, encampado pelo Estado.

Nenhuma despesa pode ser realizada sem previsão orçamentária.

1. CLASSIFICAÇÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS – LEI 4.320/64

Conforme a Lei 4.320/64, as despesas públicas podem ser **correntes** e **de capital**.

Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas:

DESPESAS CORRENTES

Despesas de Custeio
Transferências Correntes

DESPESAS DE CAPITAL

Investimentos
Inversões Financeiras
Transferências de Capital

1.1. Despesas Correntes:

Despesas correntes são aquelas que não enriquecem o patrimônio público, mas são necessárias à execução dos serviços públicos e à vida do Estado.

As **Despesas de Custeio (art. 12, §1º)** são as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis. Estão entre elas as despesas do pessoal civil, salários, pessoal militar, despesas com compra de material de consumo, remuneração de serviços prestados por pessoas físicas, locação de imóveis, etc. É o custeio da máquina pública.





As **Transferências Correntes (art. 12, §2º)** são as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manifestação de outras entidades de direito público ou privado. Estão entre elas as transferências feitas de um nível de governo para outro, as transferências decorrentes da lei do orçamento e destinadas a atender a despesas correntes de autarquias e fundações, pagamento de inativos, juros da dívida pública, pensionistas, etc.

1.2. Despesas de Capital:

Despesas de capital são as que determinam uma modificação no patrimônio público por meio de seu crescimento.

Os **Investimentos (art.12, §4º)** são as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro. Estão entre elas as aquisições de material permanente, aeronaves, automóveis, mobiliário, obras de arte, equipamentos hospitalares, aumento de capital em empresas agrícolas e industriais.

As **Inversões Financeiras (art. 12, §5º)** são as dotações destinadas a:

- I - aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização;
- II - aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital;
- III - constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros.

As **Transferências de Capital (art. 12, §6º)** são as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública. **Estão entre elas a Amortização da Dívida Pública, Auxílios para Obras Públicas e Auxílios para Equipamentos e Instalações**





2. FASES DA DESPESA PÚBLICA

2.1. Empenho:

A primeira providência para efetuar uma despesa é o empenho.

Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

O empenho visa garantir os diferentes credores do Estado, na medida em que representa reserva de recursos na respectiva dotação inicial ou no saldo existente.

O empenho limita-se a diminuir do determinado item orçamentário a quantia necessária ao pagamento do débito, o que permitirá à unidade orçamentária o acompanhamento constante da execução orçamentária, não só evitando anulações por falta de verba, como também possibilitando o reforço oportuno de determinada dotação, antes do vencimento da dívida.

No ato do empenho fica deduzido do orçamento o valor da transação. Tem-se um bloqueio formal da parcela envolvida que reduz o saldo até então disponível.

Materializa-se pela emissão de “Nota de Empenho”.

Art. 61. Para cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.

2.2. Liquidação:

É a segunda etapa da execução da despesa. A liquidação torna líquida e certa a obrigação preexistente. **É a verificação do direito adquirido pelo credor.**

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

O processo de liquidação procura verificar:

- a origem e o objeto do que se deve pagar;
- a importância exata a pagar;
- a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.





Terá por base, o contrato, ajuste ou acordo respectivo, a nota de empenho e os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

2.3. Ordem de pagamento:

É a terceira etapa da execução da despesa pública, caracteriza-se pelo despacho da autoridade competente determinando o pagamento da despesa.

Art. 64. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga.

Parágrafo único. A ordem de pagamento só poderá ser exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade

O processamento contábil é providencial para manter o acompanhamento e preservar a estabilidade financeira.

2.4. Pagamento:

É a última etapa da despesa pública.

Conforme art. 65 da Lei 4320, o pagamento da despesa será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente instituídas, por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento.

3. DISCIPLINA CONSTITUCIONAL E LEGAL DOS PRECATÓRIOS²

Precatório é o instrumento pelo qual o Poder Judiciário requisita, à Fazenda Pública, o pagamento a que esta tenha sido condenada em processo judicial. Grosso modo, é o documento pelo qual o Presidente de Tribunal, por solicitação do Juiz da causa, determina o pagamento de dívida da União, de Estado, Distrito Federal ou do Município, por meio da inclusão do valor do débito no orçamento público.

a) Regra Geral

As requisições recebidas no tribunal até 1º de julho de um ano, são convertidas em precatórios e incluídas na proposta orçamentária do ano seguinte. Já as requisições recebidas no tribunal após 1º de julho, são convertidas em precatórios e incluídas na proposta orçamentária do ano subsequente.

² Secretaria da Fazenda





E o pagamento dos valores inscritos na proposta orçamentária, uma vez convertida em Lei, deve ser efetuado dentro do respectivo exercício orçamentário, mediante depósito junto ao Tribunal requisitante, observadas as regras aplicáveis a cada tipo de crédito.

Os precatórios podem ser de natureza alimentar – quando decorrem de ações judiciais como as referentes a salários, pensões, aposentadorias e indenizações por morte ou invalidez – ou de natureza não alimentar – quando decorrem de ações de outras espécies, como as referentes a desapropriações e tributos.

Desde dezembro de 2009, quando foi promulgada a Emenda Constitucional n° 62, existem duas novas subdivisões dentre os precatórios alimentares – precatórios detidos por idosos (acima de 60 anos) e precatórios detidos por pessoas com doenças graves. Estes precatórios possuem preferência na fila de pagamento.

b) Regime Especial

Os Estados, Distrito Federal e Municípios que estavam em mora na quitação dos precatórios vencidos no ano de 2009, ou nos anos adiantes, farão os pagamentos de precatórios via Regime Especial.

Definido pelo artigo 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o Regime Especial normatiza duas possibilidades de pagamento para os devedores. A primeira é optar pela vinculação em conta especial do valor do estoque de precatórios, corrigido pelos juros e mora correspondente, dividido pelo número de anos do regime especial, que nesse caso é até 15 anos.

A segunda possibilidade consiste na fixação de um percentual mínimo de 1,5% ou 2,0% da Receita Corrente Líquida para o pagamento efetivo de precatórios a cada ano. Deste valor, ao menos 50% deve ser pago de acordo com a seguinte ordem: precatórios detidos por idosos (acima de 60 anos), precatórios detidos por pessoas com doenças graves e depois em ordem cronológica e obedecendo a preferência dentro do mesmo ano de expedição, precatórios alimentares e os precatórios não alimentares.

Os 50% restantes do montante anual destinado ao pagamento de precatórios serão distribuídos pelo Poder Executivo entre leilão, pagamento por ordem crescente de valor e acordo com credores.

Os precatórios estão regulamentados no art. 100 da CRFB, a saber:





Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009\).](#)

§ 1º Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil, em virtude de sentença judicial transitada em julgado, e serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, exceto sobre aqueles referidos no § 2º deste artigo. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009\).](#)

§ 2º Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares tenham 60 (sessenta) anos de idade ou mais na data de expedição do precatório, ou sejam portadores de doença grave, definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo do fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo, admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009\).](#)

§ 3º O disposto no caput deste artigo relativamente à expedição de precatórios não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor que as Fazendas referidas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009\).](#)

§ 4º Para os fins do disposto no § 3º, poderão ser fixados, por leis próprias, valores distintos às entidades de direito público, segundo as diferentes capacidades econômicas, sendo o mínimo igual ao valor do maior benefício do regime geral de previdência social. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009\).](#)

§ 5º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009\).](#)

§ 6º As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento integral e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para os casos de preterimento de seu direito de precedência ou de





não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do seu débito, o sequestro da quantia respectiva. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009\).](#)

§ 7º O Presidente do Tribunal competente que, por ato comissivo ou omissivo, retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatórios incorrerá em crime de responsabilidade e responderá, também, perante o Conselho Nacional de Justiça. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009\).](#)

§ 8º É vedada a expedição de precatórios complementares ou suplementares de valor pago, bem como o fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução para fins de enquadramento de parcela do total ao que dispõe o § 3º deste artigo. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009\).](#)

§ 9º No momento da expedição dos precatórios, independentemente de regulamentação, deles deverá ser abatido, a título de compensação, valor correspondente aos débitos líquidos e certos, inscritos ou não em dívida ativa e constituídos contra o credor original pela Fazenda Pública devedora, incluídas parcelas vincendas de parcelamentos, ressalvados aqueles cuja execução esteja suspensa em virtude de contestação administrativa ou judicial. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009\).](#)

§ 10. Antes da expedição dos precatórios, o Tribunal solicitará à Fazenda Pública devedora, para resposta em até 30 (trinta) dias, sob pena de perda do direito de abatimento, informação sobre os débitos que preenchem as condições estabelecidas no § 9º, para os fins nele previstos. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009\).](#)

§ 11. É facultada ao credor, conforme estabelecido em lei da entidade federativa devedora, a entrega de créditos em precatórios para compra de imóveis públicos do respectivo ente federado. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009\).](#)

§ 12. A partir da promulgação desta Emenda Constitucional, a atualização de valores de requisitórios, após sua expedição, até o efetivo pagamento, independentemente de sua natureza, será feita pelo índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança, e, para fins de compensação da mora, incidirão juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança, ficando excluída a incidência de juros compensatórios. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009\).](#)

§ 13. O credor poderá ceder, total ou parcialmente, seus créditos em precatórios a terceiros, independentemente da concordância do devedor, não se aplicando ao cessionário o disposto nos §§ 2º e 3º. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009\).](#)





§ 14. A cessão de precatórios somente produzirá efeitos após comunicação, por meio de petição protocolizada, ao tribunal de origem e à entidade devedora. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009\).](#)

§ 15. Sem prejuízo do disposto neste artigo, lei complementar a esta Constituição Federal poderá estabelecer regime especial para pagamento de crédito de precatórios de Estados, Distrito Federal e Municípios, dispondo sobre vinculações à receita corrente líquida e forma e prazo de liquidação. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009\).](#)

§ 16. A seu critério exclusivo e na forma de lei, a União poderá assumir débitos, oriundos de precatórios, de Estados, Distrito Federal e Municípios, refinanciando-os diretamente. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009\)](#)

IV. RECEITA PÚBLICA

1. RECEITAS CORRENTES

As receitas correntes abarcam as decorrentes do poder impositivo do Estado, bem como aquelas decorrentes da exploração de seu patrimônio e as resultantes de exploração de atividade econômica.

São receitas de natureza contínua.

Os tributos em geral são classificados como receita corrente.

Art. 11, § 1º - São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

O art. 11, em seu parágrafo 4º apresenta o detalhamento das receitas correntes:

RECEITAS CORRENTES

Receita Tributária

Impostos

Taxas

Contribuições de Melhoria

Receita de Contribuições

Receita Patrimonial

Receita Agropecuária





Receita Industrial
 Receita de Serviços
 Transferências Correntes

2. RECEITAS DE CAPITAL

Receitas de Capital são todas as outras receitas que compreendem as provenientes de realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas, as oriundas das conversões em espécie de bens e direitos, os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado para atender as despesas de capital e o superávit do orçamento corrente.

Art.11, § 2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o *superávit* do Orçamento Corrente.

O art. 11, em seu parágrafo 4º apresenta o detalhamento das receitas de capital:

RECEITAS DE CAPITAL

Operações de Crédito
 Alienação de Bens Móveis e Imóveis
 Amortização de Empréstimos Concedidos
 Transferências de Capital
 Outras Receitas de Capital

3. RECEITAS ORIGINÁRIAS

Receitas Originárias são aquelas que resultam da atuação do Estado, sob regime de direito privado, na exploração de atividade econômica.

O que fundamentalmente caracteriza a receita originária é sua percepção pelo Estado, absolutamente despido do caráter coercitivo próprio, porque atua sob regime de direito privado, como uma empresa privada na busca do lucro.

A receita originária é auferida pelo Estado em decorrência da exploração de seu próprio patrimônio e sem o exercício de seu poder soberano.

A exigência de tributo é ato de soberania estatal, exercício do poder soberano.

Ex: preços públicos, aluguéis de prédios públicos, aplicações financeiras, etc.





4. RECEITAS DERIVADAS

As receitas públicas derivadas são as derivadas são as provenientes de patrimônio de particulares, impostas coercitivamente aos cidadãos, em decorrência do poder soberano do Estado.

Receita Tributária é Receita Derivada. Ainda, Tributo é Receita Corrente, é Receita Derivada.

O Estado, em virtude de seu poder de autoridade, pode retirar de seus súditos parcelas de suas riquezas para a consecução de seus fins, visando o bem-estar geral.

Esse poder de imposição tributária do Estado acha-se normatizado em nível constitucional, mediante a outorga de competência tributária que, ao lado de inúmeros outros princípios tributários, constitui as chamadas limitações constitucionais ao poder de tributar, as quais funcionam como escudos de proteção dos contribuintes.

5. FASES DA RECEITA PÚBLICA

Existem quatro fases que demonstram a evolução da arrecadação de receita pelo Estado. São elas:

a) *Fase Parasitária*: o Estado tinha como sua fonte principal de receita a extorsão exercida contra povos vencidos e a pilhagem.

b) *Fase Dominial*: também denominada domintal, a maior fonte de receita do Estado era obtida através da exploração do patrimônio público, nesta fase já existia a tributação, mas esta tinha um caráter excepcional.

c) *Fase Regaliana*: o Estado arrecada receita principalmente da cobrança de direitos reais, da exploração de regalias e privilégios reconhecidos aos reis e príncipes que consistem em explorar diretamente determinados serviços ou conceder esse direito a terceiros mediante pagamento ao Estado de determinadas contribuições (as regalias), a cobrança de pedágio é um exemplo de como a receita era arrecadada. Nesta fase a cobrança de tributos constituía fonte secundária de arrecadação.

d) *Fase Tributária*: a cobrança de tributos passa a ser a principal fonte de arrecadação de receita do Estado.





e) *Fase Social*: Estado passa a utilizar a tributação também com função extrafiscal, com a finalidade de solucionar questões nos campos econômico, social e político. A tributação é utilizada, por exemplo, como veículo de intervenção na Economia, como forma de redistribuição de renda.

6. DISTINÇÃO ENTRE PREÇO PÚBLICO E TAXA

As taxas não se confundem com os preços públicos. Primeiramente, importa referir que ‘tarifa’ é expressão sinônima de ‘preço público’, ambos não se relacionando com a espécie tributária ‘taxa’. A grande diferenciação existente entre taxa e tarifa reside no fato de que aquela é de natureza tributária, estando permeada por normas de direito público. A tarifa é regida pelo direito privado, não se sujeitando às normas e princípios de natureza tributária. Nestes termos, a taxa é instituída e cobrada compulsoriamente, por imperativo legal, derivada da relação tributária e da vontade do legislador de ressarcir o custo de um serviço público ou do exercício regular do poder de polícia. Acrescenta-se que, ainda que este serviço público seja prestado por concessionárias ou permissionárias, tal fato não desnatura o regime tributário público e a incidência da taxa³.

V. DÍVIDA PÚBLICA

A Dívida Ativa da União é composta por todos os créditos desse ente, sejam eles de natureza tributária ou não-tributária, regularmente inscritos pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, depois de esgotado o prazo fixado para pagamento, pela lei ou por decisão proferida em processo regular.

³ CRFB/88, art. 75: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.





VI. EMPRÉSTIMOS⁴

1. CONCEITO

Segundo o jurista Geraldo Ataliba, crédito público "é a faculdade reconhecida a todas as pessoas - desde que tenham capacidade jurídica para obrigar-se - de tomar dinheiro emprestado. É comumente exercido pelo poder público".

Segundo outros, "é a confiança de que goza o governo perante aqueles, nacionais ou estrangeiros, com quem contrai empréstimos".

2. NATUREZA JURÍDICA

Na captação de empréstimo, decorrente do uso do crédito público, o Estado procura o investidor, tanto nacional como estrangeiro, interessado na aquisição dos mesmos. Quando o Estado deixa de utilizar sua soberania, passando a arrecadá-lo com o emprego da livre manifestação de vontade das pessoas, denominadas de investidores, a título de crédito público, sua natureza jurídica passa a ser contratual.

3. CLASSIFICAÇÃO

O Estado utiliza do crédito público sempre com a finalidade de atender uma atividade qualquer, assumindo o nascimento da dívida pública e dando causa a ele. A dívida pública, por sua vez, classifica-se em:

a) dívida pública flutuante

- é aquela obtida para atender às momentâneas necessidades de caixa ou para a administração de bens de terceiros;

b) dívida pública consolidada

- é a dívida pública contraída a prazos muito longos ou até sem prazo definido, sem obrigação expressa de resgate.

⁴ CAMPOS, Dejalma de. Direito Financeiro e Orçamentário. 4ª Edição. Editora Atlas.





4. INGRESSOS TRIBUTÁRIOS

4.1 NOÇÕES GERAIS

Nos modernos sistemas de economia de mercado, as mais significativas receitas públicas - do ponto de vista quantitativo e qualitativo - são as receitas tributárias, que encontram seu fundamento na existência de um dever genérico de cobertura dos encargos públicos, que recai potencialmente sobre a totalidade dos membros de uma comunidade, ou pelo menos, sobre aqueles que, dentre eles, se mostrem numa situação tal que demonstre a existência de uma capacidade de riqueza para proporcionarem essa contribuição: os contribuintes.

O desenvolvimento da figura do Estado e a prestação dos serviços públicos se traduzem em gastos, que devem ser amortizados mediante a arrecadação de recursos equivalentes, dentre os quais a arrecadação das receitas derivadas se reveste de suma importância, pois são elas a base fundamental do Tesouro Público. Este tipo de receita pública é assim designada por provir do patrimônio do indivíduo em virtude de sua soberania fiscal e mediante coação. São as receitas compulsórias. Três são as principais formas de receitas compulsórias: os tributos, as penas pecuniárias e as reparações ou indenizações de guerra. Os tributos são as prestações em dinheiro exigidas coercitivamente dos outros entes que vivem em seu território. Antigamente eram considerados como modalidade de receita de extorsão, que, em matéria financeira, o Estado vencedor extorquia ou impunha ao vencido. Quanto às penalidades pecuniárias, correspondem elas às sanções que o Estado aplica no caso de descumprimento de obrigação prevista em lei. As de maior destaque são: a multa e o confisco. No que se refere às reparações de guerra, atualmente representam mais assunto de política do que propriamente de finanças públicas. Como se vê, a receita tributária é a mais importante das receitas: pelo volume de recursos que a representa e pela função que pode desempenhar. É sempre a maior das receitas. E sua imposição e arrecadação, além de propiciar recursos para o Tesouro Público (função fiscal), podem alterar a conjuntura e as estruturas econômicas do Estado (função extrafiscal).





VII. TRIBUNAL DE CONTAS

1. O CONTROLE EXERCIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS

Os Tribunais de Contas são órgãos especializados, com competências constitucionais exclusivas, que exercem o Controle Externo.

Entende-se por controle externo aquele realizado pelas casas parlamentares, sendo Senado e Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores, com auxílio do Tribunal de Contas. Os meios utilizados são: Comissões Parlamentares de Inquérito, Convocação de Autoridades, pedidos escritos de informação, fiscalização contábil, financeira e orçamentária, sustação dos atos normativos do executivo.

Nos dizeres de Patrícia Cardoso Rodrigues de Souza, temos a seguinte definição de Tribunal de Contas:

Órgãos auxiliares do Poder Legislativo (assim definidos constitucionalmente), de atividade autônoma e execução independente, cuja atividade preponderante consiste no exame da realização de auditorias operacionais e acompanhamento de execuções financeiras e orçamentárias do estado e fiscalizadora junto a todos que manipulam bens e valores públicos, de quaisquer das esferas da Administração Pública.

Os Tribunais de Contas atuam de forma independente, exercendo o controle externo, e o produto dessa ação destina-se a auxiliar o Poder Legislativo em sua incumbência constitucional. (GUERRA, 2002, p. 01).

Os Tribunais de Contas atuam no aspecto técnico do controle, abrangendo aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais. (GUERRA, 2002, p. 02)

Ainda, de acordo com Guerra, cumpre salientar que, o auxílio prestado pelos Tribunais de Contas não o torna órgão auxiliar hierarquicamente. Significa que, o exercício do controle a cargo do Poder Legislativo nas competências previstas no artigo 71 da Constituição Federal, depende da atuação dos Tribunais de Contas, não podendo ser exercido sem a participação destes. (GUERRA, 2002, p. 01)





2. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Os Tribunais de Contas são órgãos de suma importância na organização estatal, visto que asseguram que o Estado mantenha-se atrelado às suas funções precípua, não se desviando da órbita da legalidade.

As competências dos Tribunais de Contas estão arroladas no artigo 71 da Constituição Federal, quais sejam:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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





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

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

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

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

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

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

Tendo sua sede no Distrito Federal, o TCU é integrado por nove ministros que exercerão suas atribuições em todo o território nacional, e terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, sendo, portanto, vitalícios, inamovíveis e tendo em seus subsídios a garantia da irredutibilidade (CRFB/88, art. 73).

Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96. .

§ 1º - Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

I - mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;

II - idoneidade moral e reputação ilibada;

III - notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;

IV - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

§ 2º - Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antigüidade e merecimento;

II - dois terços pelo Congresso Nacional.

§ 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998](#))

§ 4º - O auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal.





Além da fiscalização externa, contábil e orçamentária, exercida pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas, a Constituição previu, também, mecanismo de controle interno a serem mantidos, de forma integrada, pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (CRFB/88, art. 74). Trata-se de controle de natureza administrativa, exercido sobre funcionários encarregados de executar os programas orçamentários e da aplicação do dinheiro público, por seus superiores hierárquicos, dentro das estruturas administrativas de qualquer dos Poderes, já que, se a Constituição determina a autonomia administrativa e financeira de todos os Poderes, é natural que exija de cada um deles, o exercício do controle interno.

Sendo assim, são finalidades do controle interno, previstas constitucionalmente no art. 74, as seguintes:

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

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

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

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

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

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

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

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

O Tribunal de Contas da União “é órgão auxiliar e de orientação do Poder Legislativo, embora a ele não subordinado, praticando atos de natureza administrativa, concernentes, basicamente, à fiscalização”.⁵ O Tribunal de Contas é um órgão autônomo (não subordinado) em relação ao Poder Legislativo, porém sendo auxiliar deste na tarefa do sistema de controle externo. Seus atos são de caráter meramente administrativo – não dispõe de jurisdição a despeito do teor do “caput” do art. 73 da Constituição. Seus pareceres são meramente opinativos, de modo que compete exclusivamente ao Poder Legislativo, federal ou estadual, a apreciação e julgamento das contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo (art. 71, I c/c art. 49, IX).

⁵ MORAES, *op. cit.*, p. 397.





O julgamento técnico pelos Tribunais de Contas ocorre na forma e hipóteses do art. 71, II do texto constitucional. A Constituição Federal veda a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais (art. 31, §4º), sendo reconhecidos, todavia, àqueles preexistentes à época de sua promulgação.

Em Municípios como Porto Alegre (onde inexistente Tribunal de Contas do Município) a fiscalização é realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, em Auxílio à Câmara de Vereadores de Porto Alegre, sendo que o parecer prévio do TCE somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos membros da Câmara (art. 31, §2º). O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.⁶

VIII. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL⁷

1. INTRODUÇÃO

A Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, visa a regulamentar a Constituição Federal, na parte da Tributação e do Orçamento (Título VI), cujo Capítulo II estabelece as normas gerais de finanças públicas a serem observadas pelos três níveis de governo: Federal, Estadual e Municipal. Em particular, a LRF vem atender à prescrição do artigo 163 da CF de 1988, cuja redação é a seguinte:

Lei complementar disporá sobre:

- I - finanças públicas;
- II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público;
- III - concessão de garantias pelas entidades públicas;
- IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;
- V - fiscalização das instituições financeiras;
- VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional."

A LRF não substitui nem revoga a Lei n.º 4.320/64, que normatiza as finanças públicas no País há quase 40 anos. Embora a Constituição Federal tenha determinado a edição de uma nova lei complementar em substituição à Lei 4.320, não é possível prever até quando o Congresso Nacional concluirá os seus trabalhos em relação ao projeto já existente.

⁶ Súmula 347 do STF.

⁷ NASCIMENTO. Edson Ronaldo. Lei de Responsabilidade Fiscal.





A LRF atende também ao artigo 169 da Carta Magna, que determina o estabelecimento de limites para as despesas com pessoal ativo e inativo da União a partir de Lei Complementar.

Neste sentido, ela revoga a Lei Complementar n ° 96, de 31 de maio de 1999, a chamada Lei Camata II. (artigo 75 da LRF).

A LRF atende ainda à prescrição do artigo 165 da Constituição, mais precisamente, o inciso II do parágrafo 9º. De acordo com este dispositivo,

..Cabe à Lei Complementar estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de Fundos.

Finalmente, a partir do seu artigo 68, a LRF vem atender à prescrição do artigo 250 da Constituição de 1988 que assim determina:

“Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação, a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e 5ativos de qualquer natureza, mediante lei, que disporá sobre a natureza e administração desse fundo.”

2. OBJETIVO

O principal objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal, de acordo com o caput do art. 1º, consiste em estabelecer “normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”.

Por sua vez, o parágrafo primeiro desse mesmo artigo procura definir o que se entende como “responsabilidade na gestão fiscal”, estabelecendo os seguintes postulados:

- Ação planejada e transparente;
- Prevenção de riscos e correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas;
- Garantia de equilíbrio nas contas, via cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, com limites e condições para a renúncia de receita e a geração de despesas com pessoal, seguridade, dívida, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar;





Diversos pontos da LRF enfatizam a ação planejada e transparente na administração pública. Ação planejada nada mais é do que aquela baseada em planos previamente traçados e, no caso do serviço público, sujeitos à apreciação e aprovação da instância legislativa, garantindo-lhes a necessária legitimidade, característica do regime democrático de governo.

Os instrumentos preconizados pela LRF para o planejamento do gasto público são os mesmos já adotados na Constituição Federal: o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA. O que a LRF busca, na verdade, é reforçar o papel da atividade de planejamento e, mais especificamente, a vinculação entre as atividades de planejamento e de execução do gasto público, conforme será demonstrado mais adiante, quando abordarmos este assunto.

Por sua vez, a transparência será alcançada através do conhecimento e da participação da sociedade, assim como na ampla publicidade que deve cercar todos os atos e fatos ligados à arrecadação de receitas e à realização de despesas pelo poder público. Para esse fim diversos mecanismos estão sendo instituídos pela LRF, dentre eles:

A participação popular na discussão e elaboração dos planos e orçamentos já referidos (artigo 48, parágrafo único);

A disponibilidade das contas dos administradores, durante todo o exercício, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade;

A emissão de relatórios periódicos de gestão fiscal e de execução orçamentária, igualmente de acesso público e ampla divulgação.

A prevenção de riscos, da mesma forma que a correção de desvios, deve estar presente em todo processo de planejamento confiável. Em primeiro lugar, a LRF preconiza a adoção de mecanismos para neutralizar o impacto de situações contingentes, tais como ações judiciais e outros eventos não corriqueiros. Tais eventualidades serão atendidas com os recursos da reserva de contingência, a ser prevista na LDO e incluída nos orçamentos anuais de cada um dos entes federados.

Já as correções de desvios requerem a adoção de providências com vistas à eliminação dos fatores que lhes tenham dado causa. Em termos práticos, se a despesa de pessoal em determinado período exceder os limites previstos na lei, medidas serão tomadas para que esse item de gasto volte a situar-se nos respectivos parâmetros, através da extinção de gratificações e cargos comissionados, além da demissão de servidores públicos, nos termos já previstos na Constituição Federal.

