

Administração Financeira e Orçamentária

Prof. Evandro França



Master Juris

www.masterjuris.com.br

Base Legal:

- Constituição Federal (CF. 1988) – Art. 163 a 169;
- Lei 4.320/64 (Lei Ordinária – Status de Lei Complementar);
- Lei de Responsabilidade Fiscal(LC 101/2000);
- Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP 8ª Edição);
- Manual Técnico do Orçamento (MTO).

Administração Financeira e Orçamentária e o Direito Financeiro:

Direito Financeiro:

Conceito: O Direito Financeiro tem por objeto a disciplina jurídica de toda a **atividade financeira do Estado** e abrange **receitas, despesas e créditos públicos** e o **orçamento público**. O Direito Tributário tem por objeto específico a disciplina jurídica de uma das origens da receita pública: o tributo.

Fontes: conjunto de normas, preceitos e princípios que compõem o ordenamento jurídico inerente ao Direito Financeiro.

As normas básicas referentes ao Direito Financeiro encontram-se na CF (especialmente os Arts. 163 a 169); na Lei no 4.320, de 17 de março de 1964; na Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000 – LRF, dentre outras normas. Temos também como fontes do Direito Financeiro a doutrina e a jurisprudência.

OBS: A **Administração Financeira e Orçamentária** trata do **Direito Financeiro** com **foco administrativo**, mais ligado à **Gestão Pública**.

Competência Legislativa:

Os incisos I e II do art. 24 da CF, a seguir, estabelecem competência concorrente para legislar sobre o assunto:

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

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

II - orçamento.”

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.”

Os Municípios e a Legislação de Direito Financeiro:

“Art. 30. Compete aos **Municípios**:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;

II - **suplementar** a legislação federal e a estadual no que couber;”

Obs: repare que os municípios podem legislar de forma suplementar sobre direito financeiro, de forma compatível com as normas federais e estaduais.

Orçamento Público:

▪ Conceito:

- 1) **Aliomar Beleeiro**: “ O Orçamento pode ser 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) **Outra definição**: O orçamento é uma ferramenta de planejamento e controle da Administração Pública, **instituído por lei autorizativa de iniciativa do chefe do Poder Executivo** que, após **aprovada pelo poder Legislativo**, tem como objetivo principal **estimar as receitas e fixar as despesas** orçamentárias para um **período anual**.

Características do Orçamento Público:

- 1) **Instituído por lei**: o instrumento normativo próprio para se instituir o orçamento é a **lei (lei ordinária)**. Sendo vedado ao poder público a elaboração do orçamento através de decreto, resolução, portaria, medida provisória etc.
Obs: Todavia, há a possibilidade, como veremos a diante, de abertura dos chamados créditos adicionais através de decreto ou medida provisória, nos casos previstos na Constituição Federal.

Art. 165, caput, CF/88:

“**Leis** de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

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

2) Iniciativa:

Só quem pode elaborar (propor) o projeto de lei do orçamento é o chefe do Poder Executivo (presidente, governador ou prefeito). Ressalte-se, porém, que quem deve aprovar o orçamento é o poder Legislativo. Tratam-se de competências exclusivas (indelegáveis).

OBS: Art. 84, CF/88:

“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;”

Observa-se que, a CF/88, no referido artigo, utiliza o termo privativamente. Porém, a doutrina majoritária entende como competência exclusiva (indelegável), a competência do Presidente da República, bem como dos outros chefes do Poder Executivo para propositura do projetos de lei de natureza orçamentária.

3) Caráter autorizativo: de acordo com a maioria dos autores, o poder público não está obrigado a realizar todas as despesas fixadas no orçamento. A lei orçamentária apenas autoriza a realização, dentro do limite fixado.

OBS: a Emenda Constitucional 86/2015 criou a figura da emenda parlamentar impositiva, que trata de despesa a ser executada obrigatoriamente, desde que atendidas uma série de condições, conforme texto dos parágrafos 9º a 18 do Art. 166 da Constituição federal de 1988.

4) Vigência anual: A Lei Orçamentária anual tem vigência de um ano em decorrência do princípio da anualidade previsto na Constituição Federal e no Art. 34 da Lei 4320/64.

OBS: As lei de natureza orçamentária (PPA, LDO, LOA) são leis temporárias (temporais).

Art. 165,III, CF: “Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

III - os orçamentos **anuais.**”

Lei 4320/64: “Art. 34. O **exercício financeiro** coincidirá com o **ano civil.**”

Art. 165, par. 9º, CF/88: “ § 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;”

5) Estima as receitas: quando o orçamento é elaborado e até mesmo aprovado, há apenas uma estimativa para a receita a ser arrecadada. Portanto, na execução do orçamento pode haver excesso de arrecadação(receita arrecadada maior que a prevista) ou insuficiência de arrecadação (receita arrecadada menor que a prevista).

Obs: É comum, na tramitação da proposta da lei orçamentária e também no decorrer da execução orçamentária, a ocorrência de reestimativas de receita.

6) Fixa as despesas: no caso das despesas, ocorre um tratamento diferente: há um limite para os gastos, e o governo só pode executar suas despesas até o limite estabelecido pela Lei Orçamentária Anual.

Observações:

1) Nada impede o poder público a obtenção da chamada **economia orçamentária(despesa realizada menor que a prevista)**, porém é **vedada a realização de despesa acima do limite autorizado.**

2) “**Superávit Primário (Diferença positiva entre Receita Não-financeira e Despesa Não-financeira)**”, que é o valor perseguido pelos governos para pagamento de juros da Dívida, utilizado como fonte de credibilidade junto aos seus credores.

7) Lei formal: a lei orçamentária, em regra, não gera para o poder público a obrigação jurídica de executar as despesas (gastar) nem a obrigatoriedade de se arrecadar todo o montante previsto.

8) Lei ordinária: no ordenamento jurídico brasileiro, a Lei Orçamentária Anual é uma lei ordinária, pois, para ser aprovada pelo Poder Legislativo, basta a **aprovação** da **maioria simples** dos membros da(s) casa(s) legislativa(s) presentes à respectiva votação.

Art. 165, caput, CF/88:

“Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.”

9) Lei especial: sua tramitação no Poder Legislativo ocorre através de um processo legislativo diferente dos demais. **(Vide Art. 166 da Constituição Federal de 1988).**

10) Questão importante:

Pergunta 1) A **iniciativa legislativa** por parte do chefe do Poder Executivo pode ser exercida **a qualquer tempo**? A resposta a essa pergunta é **NÃO**.

Vejamos:

A **Constituição Federal** em seu art. 85 e a lei federal 1.079/50 em seu art. 10 definem como **crime de responsabilidade do presidente da república** o **não envio da proposta de orçamento no prazo previsto em lei**. Porém, não há qualquer previsão do tipo para o Poder Legislativo em caso de não aprovação dentro dos prazos previstos em lei.

Pergunta 2) E os demais chefes de executivo (Governador e Prefeito)?

As penalidades aplicadas a esses agentes encontram-se, em geral, previstas nas constituições estaduais e leis orgânicas.

Vejamos alguns exemplos:

1) Lei Orgânica do Município do RJ:

“**Art. 112 - São crimes de responsabilidade os atos do Prefeito** que atentem contra a Constituição da República, a Constituição do Estado, a Lei Orgânica do Município e, especialmente, contra:

VI - a lei orçamentária;”

“**Art. 114 - São infrações político-administrativas do Prefeito** aquelas definidas em lei federal e também:

VIII - descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro;

VII - **deixar de enviar à Câmara Municipal, no prazo devido, os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual;**”

2) Constituição do Estado do RJ:

Art. 146 - São crimes de responsabilidade os atos do Governador do Estado que atentarem contra a Constituição da República, a do Estado e, especialmente, contra:

VI - a lei orçamentária;

Tipos de Orçamento:

A análise do orçamento quanto ao tipo leva em consideração a forma e o regime político de governo instituídos em um determinado país. Temos então:

1) Orçamento Executivo:

Nesse modelo, todo o processo (elaboração, votação, controle e execução) é de competência do chefe do Poder Executivo. Trata-se de um tipo de orçamento típico de regimes autoritários.

Exemplo brasileiro: Constituição Federal de 1937 (Estado Novo).

2) Orçamento Legislativo:

Temos o aqui um orçamento onde quase todo o processo (elaboração, votação e controle) é conduzido pelo Poder Legislativo, cabendo ao Poder Executivo sua execução. Trata-se de um modelo geralmente utilizado em países parlamentaristas.

Exemplo brasileiro: Constituição Federal de 1891.

3) Orçamento Misto:

Nesse modelo, a elaboração e a execução são de competência do Poder Executivo, cabendo a votação e o controle ao Poder Legislativo.

Exemplo brasileiro: constituição federal de 1988

Funções Clássicas do Orçamento:

Segundo Laerte Ferreira Morgado (“O ORÇAMENTO PÚBLICO E A AUTOMAÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO” – Textos para discussão – Senado federal 2011- adaptado):

- 1) Função Alocativa:** na função alocativa, o Estado atua diretamente na produção de bens. De acordo com a Teoria Econômica do Bem-Estar Social, existem razões para essa atuação produtiva do Estado, as denominadas falhas de mercado: competição imperfeita, existência de bens públicos, presença de externalidades e de mercados incompletos, informação imperfeita, desemprego e outros distúrbios macroeconômicos. Por meio do Orçamento Público são feitas alocações de recursos, por exemplo, para que empresas governamentais atuem diretamente na oferta de bens à sociedade e para investimentos em infraestrutura.

2) Função Distributiva: de acordo com a função distributiva, verifica-se que nem todas as distribuições de bens e recursos da sociedade são desejáveis, principalmente por considerações de eficiência e de justiça social. Isso leva a que o governo se utilize do Orçamento para promover políticas de distribuição de recursos públicos como forma de tentar resolver tais tipos de problemas. Poderíamos exemplificar, nesse caso, de forma clássica, a aplicação de imposto de renda progressivo para cobrir programas de subsídios a transporte, alimentação e moradias populares. Trata-se de “tirar de um para distribuir a outro” (grifos nossos).

3) Função Estabilizadora: em termos macroeconômicos, a política fiscal por meio do Orçamento Público visa promover ajustes para que a economia atinja adequado nível de estabilidade. Essa função estabilizadora é importante com vistas a um alto nível de emprego, um grau razoável de estabilidade nos preços, equilíbrio no balanço de pagamentos e uma aceitável taxa de crescimento econômico. Trata-se de uma atuação do estado sobre a demanda agregada, aumentando-a ou reduzindo-a, conforme as necessidades. Podemos exemplificar, nesse caso, mudanças de alíquotas tributárias com reflexo na quantidade de recursos disponíveis junto ao setor privado e implantação de programa de obras públicas que visam absorver parcela desempregadas de mão de obra (Giacomoni, Orçamento Público, 16ª edição, 2012).

Questões de Concursos:

- 1) (CESPE/FUB)** O orçamento público no Brasil é uma lei de iniciativa vinculada do chefe do Poder Executivo, aprovada pelo Poder Legislativo, para determinado exercício financeiro.
- 2) (TRF)** O orçamento elaborado no Brasil é do tipo:
a) misto; b) executivo; c) judiciário; d) legislativo; e) parlamentar.

3) (CESPE/UnB – TJ/RR) O orçamento público fixado na Lei Orçamentária Anual não determina os gastos de modo impositivo ou obrigatório.

4) (CESPE/UnB – TCE/ES) No atual ordenamento constitucional brasileiro, a LOA é, simultaneamente, uma lei especial e ordinária.

5) (CESPE/UnB – CNJ) O orçamento é um plano em que se expressa, em termos de dinheiro, para um período de tempo definido, o programa de operações do governo e os meios de financiamento desse programa.

6) (CESPE/ANTT) A CF em vigor confere ao orçamento a natureza jurídica de lei formal e material. Por esse motivo, a lei orçamentária pode prever receitas públicas e autorizar gastos.

7) (CESPE/TCU) Considerando a evolução conceitual da terminologia usada em referência ao orçamento, o Brasil utilizou o orçamento legislativo, o executivo e o misto ao longo de sua história.

8) (CONSULPLAN/CODEG/ES) De acordo com a CF/88, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

a) trânsito. b) orçamento. c) seguridade social. d) propaganda comercial. e) sistema de consórcios.

9) (CESPE/FUB) O orçamento público possui três funções distintas que coexistem simultaneamente: alocativa, distributiva e estabilizadora.

10) (CETRO/ANVISA) Sobre finanças públicas, correlacione as colunas e, em seguida, assinale a alternativa que apresenta a sequência correta.

Coluna 1

1. Política distributiva.
2. Política Alocativa.
3. Política Estabilizadora.

Coluna 2

() Nessa perspectiva, o estado desenvolve políticas nas quais atua como intermediário das relações econômicas, adotando políticas que possibilitem a ampliação de mercados, aumento de produtividade e a satisfação das demandas da sociedade.

() com o conjunto dessas políticas, o Estado pode utilizar instrumentos tributários para incentivar a produção de alimentos que objetivem a qualidade dos produtos de subsistência da população de baixa renda. Também nesse tipo de política é possível inclusive isentar a tributação sobre bens e serviços que possam suprir as necessidades da população carente. Outra medida que pode ser contemplada nesse tipo de política é a adoção de incentivos a alguns produtos, visando proporcionar o aumento da competitividade e consolidar a concorrência de mercado.

() Como a economia pode estar sujeita a flutuações significativas como períodos de desemprego e inflação, o estado de utiliza de instrumentos da política macroeconômica, como a política fiscal, no intuito de assegurar a estabilidade econômica do país.

- a) 1/2/3.
- b) 2/1/3
- c) 3/2/1
- d) 2/3/1
- e) 1/3/2.

Gabarito:

- 1) certa.
- 2) Letra a.
- 3) Certa.
- 4) Certa.
- 5) Certa.
- 6) Errada.
- 7) Certa.
- 8) Letra b.
- 9) Certa.
- 10) Letra b.