



UNIVERSIDADE DE MATO GROSSO – UFMT
FACULDADE DE DIREITO

**ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO E
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

ELIANE RODRIGUES DE LIMA

**LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTARIAS X LEI DE
RESPONSABILIDADE FISCAL.**

Cuiabá - MT

2011

ELIANE RODRIGUES DE LIMA

**LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTARIAS X LEI DE
RESPONSABILIDADE FISCAL.**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Direito Administrativo e Administração Pública, sob a orientação da Professora M.Sc. Clébia Ciupak.

Cuiabá - MT

2011

ELIANE RODRIGUES DE LIMA

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTARIAS X LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Monografia de Pós graduação em Direito Administrativo e Administração Pública para a obtenção do título de Especialista em Direito Administrativo e Administração Pública, pela Faculdade de Direito Universidade Federal de Mato Grosso.

Banca Examinadora:

.....
Prof.

.....
Prof.º

.....
Prof.º

.....
Prof.º

.....
Prof.

Conceito:.....

Cuiabá..... dede.....

Dedico este trabalho a Deus, pelo amor incondicional, e à minha família, pelo apoio, incentivo e carinho que me motivou a chegar até aqui.

AGRADECIMENTOS

Dedico em especial agradecimento minha comunidade Aldeia Santana – Yemariri e Aldeia Pakuera por toda confiança ,esperança e respeito.

Desejo apresentar meus carinhosos agradecimentos aos meus pais Iraildes Rodrigues da Silva e Manoel da Silva Lima e ao meu marido Elias Pereira de Macedo por todo amor, paciência e compreensão que dedicas a mim.

Aos meus colegas que compartilhamos amizade especialmente a Greice a toda pessoas que acreditaram e me incentivaram.

A minha orientadora, Prof^a, M. Sc. Clébia Ciupak, por toda atenção dedicada ao meu trabalho, por ter se disponibilizado atender a mim e aos demais orientados e por todas as palavras de incentivo.

Agradecimentos aos mestres, que sempre foram exemplos de competência, dedicação e pelos ensinamentos ao longo deste curso.

“O maior de todos os vícios da sociedade é quando entram em campo a corrupção e o suborno, que a levam a esquecer-se da moral e da dignidade.”
Cícero.

RESUMO

Este trabalho tem por escopo analisar e comentar aplicabilidade da Lei nº. 101. de maio de 2000 denominada Lei de Responsabilidade Fiscal em face ao Orçamento Público especialmente no que tange a Lei de Diretrizes Orçamentárias ,demonstrando a sua importância na administração pública. O processo histórico afirma que o orçamento público surgiu para cumprir uma função de controle de atividade financeira do Estado, através de planejamento econômico. A Constituição Federal de 1988 pretende garantir o controle sobre os recursos públicos e o equilíbrio orçamentário. Além dos dispositivos contidos na constituição, abordaremos normas infraconstitucionais, (Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964), onde se definem os elementos, momentos e requisitos do processo orçamentários, relevantes para uma gestão pública transparente e moderna.

Palavras Chaves: Orçamento. Planejamento. Constituição. Equilíbrio.

ABSTRACT

This work has for target to analyze and to comment applicability of the Law nº. 101. of May of 2000 called Law of Fiscal Responsibility, in face to the Public Budget especially in what it refers to the Law of Budgetary Lines of direction - LDO, demonstrating its importance in the public administration. The historical process affirms that the public budget appeared to fulfill a function of control of financial activity of the State, through economic planning. The Federal Constitution of 1988 intends to guarantee the control on the public resources and the budgetary balance, beyond the devices contained in the constitution, we will approach constitutional ruleses, (Law nº. 4.320, of 17 of March of 1964), where if they define the elements, moments and budgetary requirements of the process, excellent for a transparent and modern public administration.

Words Keys: Budget. Planning. Constitution. Balance

LISTA DE ABREVIATURA

ADCT	Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
Art.	Artigo
CF	Constituição Federal
EC	Emenda à Constituição
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PE	Poder Executivo
PL	Poder Legislativo
PPA	Plano Plurianual

SUMÁRIO

FOLHA DE APROVAÇÃO.....	03
DEDICATÓRIA.....	04
AGRADECIMENTOS.....	05
EPIGRAFE.....	06
RESUMO.....	07
ABSTRACT.....	08
LISTA DE ABREVIATURA.....	09
SUMÁRIO.....	10
INTRODUÇÃO.....	12
CAPITULO I : ORÇAMENTO PÚBLICO.....	14
1.1.HISTÓRICO.....	14
1.2.CONCEITO.....	15
1.3.O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO.....	17
1.3.1. Plano Plurianual - PPA.....	18
1.3.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO.....	20
1.3.3. Lei Orçamentária Anual - LOA.....	22
1.4.PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS.....	25

1.4.1.Princípio Orçamentário Anual.....	25
1.4.2.Princípio da Unidade.....	26
1.4.3.Princípio da Universidade.....	27
1.4.4. Princípio da Exclusividade.....	27
1.4.5.Princípio da Especificação.....	28
1.4.6.Princípio da Publicidade.....	29
1.4.7.Princípio do Equilíbrio.....	30
1.4.8.Princípio do Orçamento Bruto.....	32
1.4.9.Princípio da Não Afetação da Receita.....	33
1.4.10.Princípio da Legalidade.....	34
1.4.11.Princípio da Clareza.....	34
1.4.12.Princípio da Uniformidade.....	35
1.4.13.Princípio da Tesouraria ou da Caixa.....	35
 CAPITULO II LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	36
2.1.BREVE HISTORICO.....	36
2.2.CONCEITO.....	37
2.3.OBJETIVO.....	40
2.4.PRINCIPAIS ASPECTOS.....	41
 CAPITULO III LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL X LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIA.....	45
3.1.AS ATRIBUIÇÕES DA LRF A LDO.....	45
3.2.APLICABILIDADE DA LRF JUNTAMENTE COM LDO.....	46
 CONSIDERAÇÕES FINAIS	52
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	53

INTRODUÇÃO

Objetivo do estudo é analisar a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei.nº.101/2000) e o Orçamento Público(Lei nº.4320/64) principalmente a Lei de Diretrizes Orçamentárias , estas leis , foram criadas com a finalidade de combater os arraigados vícios prevalentes no poder público,como os fictícios planos orçamentários, a criação de despesas sem suporte de caixa entre outros desacertos.Salientamos,que tentaremos trazer à colação aquilo que nos pareceu fundamental,pois seria impossível comentar toda esta legislação citada.

O 1º Capitulo abordaremos sobre o Orçamento Público desde histórico até os princípios orçamentários, procurar – se delimitar os preceitos legais concernentes ao tema no decorrer do tempo, ou seja, faremos uma definição dos principais conceitos ainda que de forma breve.

O 2ª Capitulo será enfatizado a Lei de Responsabilidade Fiscal principalmente nos seus principais aspectos trazidos para a gestão pública,

O 3º Capitulo e o ultimo discorreremos sobre as atribuições da LDO advinda da lei de responsabilidade fiscal sobre o prisma da transparência e do planejamento no uso do recurso público.

Tendo em vista, as distorções das funções do Estado na sociedade democrática como indicadores de irresponsabilidade nas gestões financeiras das diferentes esferas da administração pública. A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece normas de finanças voltados para a responsabilidade na gestão fiscal ,almeja fortalece os mecanismos de controle financeiro nos bens,recursos e dispêndios

públicos. Antes da Lei, administração pública em geral, não se tinha o mesmo grau de comprometimento com orçamento, este ato passa a ser temerário para o gestor.

O problema de desequilíbrios fiscais na administração pública, infelizmente existente nos dias atuais tem uma vertente cultural, pois a tolerância histórica a política do “rouba mais faz” (corrupção e impunidade), associada à dificuldade do tema finanças pública tecnicamente complexa, contribuem para o agravamento deste problema.

A Carta Magna conhecida como Constituição Cidadã, por ser democrática e querer construir uma sociedade justa e solidária, procurou reverter esse quadro, dedicou um capítulo a matéria (artigos 163 a 169), ampliou a competência dos tribunais de contas e do Ministério Público. Assim sendo, planejamento passou a ser uma medida, que fundamentado pelas leis orçamentárias: Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes e Lei de Orçamento Anual juntamente com a Lei de responsabilidade Fiscal são instrumentos de controle e de fiscalização se de fato forem aplicadas será o início de uma administração transparente e equilíbrio fiscal.

Por fim, ter-se-á também por meta apresentar uma abordagem sobre o tema que busque colaborar para o alargamento do universo de estudo, pois - se trata de um tema de relevada importância para o nosso país, que infelizmente não despertou o interesse da maioria da população.

A metodologia adota para confecção deste trabalho foi realizado com base em pesquisas bibliográficas, principalmente em doutrinas, artigos e a ferramenta da internet.

CAPÍTULO I

ORÇAMENTO PÚBLICO

1.1 - HISTÓRICO

Orçamento Público está ligado intimamente ao desenvolvimento dos princípios democráticos, da soberania popular e a idéia de fazer com que a previsão das despesas e das receitas fossem aprovadas antes de sua real efetivação vem desde a idade média, quando alguns monarca foram mortos ou destituídos do poder ao estabelecer tributos sem consentimento dos seus súditos que deveriam pagá-los. Entretanto, nesta época a soberania tinha fundamento divino representado pelo monarca, pois este impunha os tributos segundo seu poder discricionário, ou seja o povo não participava da fixação dos impostos e dos gastos públicos apenas existiam alguns fatos pontuais.

Segundo a literatura corrente, o surgimento formal do orçamento público ter se dado em 1215 na Inglaterra em decorrência da Magna Carta outorgada pelo Rei João sem terra, que foi pressionado pelos barões para que conselho comum fosse previamente consultado sobre o lançamento de tributos. Desta forma, forçaram-no a instituir a primeira Carta Magna, cujo artigo 12 explicitava que:

Nenhuma cobrança de impostos pode ser lançada em nosso reino sem consentimento do Conselho do Comun, exceto para custear o resgate da pessoa do rei, para fazer seu filho mais velho um cavaleiro e para casar (uma vez) sua filha mais velha. Os subsídios para essa finalidade deverão ser razoáveis em seus montantes.

Nesse sentido, Aliomar Baleeiro(2002,p.412), preleciona que:

Com o tempo, essas assembléias, em cada país, receberam nomes específicos. Viriam a tomar caráter periódico e, no mundo contemporâneo, passaram a ser permanentes. Esses estilos provam que desde a alta Idade Média, no seio de vários povos da Europa, os monarcas encontravam dificuldade em criar impostos novos e manejar os antigos, ou levantar empréstimos forçados, sem o consentimento de certos órgãos colegiados, que pretendiam falar em nome dos contribuintes.

No Brasil, o ato de praticar e cobrar imposto são resultantes do Pacto Colonial existente entre a Metrópole e a Colônia, após o descobrimento, que se caracterizava pela exploração econômica por parte do Governo Português, que instituía arbitrariamente tributos a serem pagos pelo Brasil colônia, de acordo com a necessidade da metrópole.

A primeira Lei Orçamentária foi formulada por um corpo legislativo, desde a fundação do Império, e sancionada por decreto de 15/12/1830, para os exercícios de 1831-1832. No decorrer dos anos as constituições brasileiras passaram por algumas evoluções e retrocessos, no entanto, há que se destacar aquela que provocou profundas alterações no processo orçamentário que foi a de 1967, instituída durante o período do Regime Militar, da qual se retirou, através de emenda constitucional, a competência do Congresso Nacional de discutir e votar o orçamento, embora nessa constasse como uma das suas atribuições. O papel do Legislativo foi reduzido à aprovação do projeto de lei oriundo do Executivo, já que a hipótese de rejeição era impossível de ser considerada.

A restrição de competência do Congresso Nacional só foi extinta com a Constituição de 1988 que restabeleceu a participação dos representantes do povo, eleitos através do voto direto, e inseriu também o princípio da participação popular, além de preocupar-se em dar ao orçamento características de planejamento, introduzindo a obrigatoriedade de elaborar a Lei de Diretrizes Orçamentária e o Plano Plurianual, com a finalidade de nortear a elaboração da Lei Orçamentária Anual.

1.2 – CONCEITO

O conceito de orçamento público tem evoluído ao longo do tempo, acompanha o desenvolvimento e o progresso realizados no mundo, com finalidade de aperfeiçoar a qualidade da distribuição de renda entre as pessoas e o melhor controle sobre os gastos realizados pelos gestores.

Orçamento Público é o instrumento de planejamento e execução das finanças públicas, que autoriza despesas e estima receitas. Em outras palavras, Orçamento Público é o documento legal, tem natureza jurídica de lei formal, ou seja, ato que apenas ostenta a forma de uma lei, sendo materialmente um ato administrativo

simplesmente, contendo a previsão de receitas e despesas de um governo, durante um determinado exercício.

Na lição de Lino Martins da Silva (1996,p.37):

Orçamento é um plano de trabalho governamental expresso em termos monetários, que evidencia a política econômico-financeiro do Governo e em cuja elaboração foram observados os princípios da unidade, universalidade, anualidade, especificação e outros.

Através do orçamento é traçado um planejamento da ação estatal. Conforme leciona José Matias Pereira (1999,p.128):

Orçamento é pode ser aceito como um acordo especial entre o Estado e o contribuinte, sob a mediação do Parlamento, visto tratar – se de um ato que materializa origem e o montante dos recursos a serem obtidos, paralelamente á natureza e ao montante dos dispêndios a serem efetuados,por meio de atividade e projetos, que permitem a obtenção de objetivos e o atingimentos de metas.

José Afonso da Silva (2000,p.711), “esclarece que a Constituição de 1988 institui o orçamento como um sistema de planejamento estrutural (todos os planos e programas têm suas estruturas estabelecidas segundo o plano plurianual), integrando a política econômica e a política fiscal, é o que configura à concepção de orçamento – programa. Deste modo, o equilíbrio fiscal deixou de ser o único objetivo das finanças públicas, que pelo principio da programação passou a conjugar contabilidade e planejamento”

Segundo Ricardo Cunha Chimenti (2007,p.271), Orçamento não gera receitas, mais serve para filtrá-las e redistribuir as riquezas.

Uadi Lammêngo Bulos(2001,p.1109), expressa com relação ao que estamos expondo:

A noção clássica de orçamento, que preconizava a assertiva equilibrar para crescer financeiramente, cedeu lugar a uma concepção ampla de orçamento, equacionando realidade orçamentária e técnica de planejamento denominado de orçamento - programa, cuja tarefa é programar e planejar atividade econômica e a ação governamental do Estado, fomentando o crescimento das entidades político - administrativas de direito interno.

De modo que, o orçamento público brasileiro é composto por plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, evidente o gênero adotado de orçamento é o Orçamento - programa.

1.3. O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

As leis orçamentárias previstas constitucionalmente, que pretendem garantir a realização de ações articuladas do planejamento e da organização financeira estatal. Compatibiliza – se, de forma a integrar a política econômica e a política orçamentária, ou seja, constituem de etapas distintas, embora possuam vínculos recíprocos, estabelecendo nexos entre si e possibilitando que se possa denominar a ação articulada dessas leis de processo orçamentário.

O modelo orçamentário brasileiro, definido nos arts. 165 a 169 da Constituição Federal têm a idéia de orçamento - programa, tendo como base o elo entre o planejamento e a fixação de despesas para determinado exercício, e materializa-se em três documentos formais, devidamente hierarquizados: Lei do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

A Constituição Federal estabelece três instrumentos legais de planejamento, em seu artigo 165:

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

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

O ciclo orçamentário corresponde a um período de quatro anos, iniciando pela elaboração do PPA e encerrando com o julgamento da última prestação de contas do Poder Executivo pelo Poder Legislativo. É um processo dinâmico e contínuo, com várias etapas articuladas entre si, por meio das quais os orçamentos são discutidos, elaborados, aprovados, executados, avaliados e julgados.

1.3.1. Plano Plurianual – PPA.

O plano plurianual - PPA é instrumento de planejamento de médio prazo, que estabelece de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas da Administração

Pública para as despesas relativas aos programas de duração continuada e para as despesas de capital, nos termos do § 1º do art.165 da CF:

Art.165. (...)

§ 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.

Em síntese, estabelece o que será desenvolvido de novo, ou aprimorado, no período da sua vigência, pois os valores financeiros são meras indicações, o que se leva em conta são os recursos constantes do orçamento. De modo que, Nenhuma obra de grande vulto ou cuja execução ultrapasse um exercício financeiro (01 de janeiro a 31 de dezembro) não pode ser iniciada sem prévia inclusão no plano plurianual sob pena de crime de responsabilidade de acordo com a CF em artigo 167, parágrafo 1º, descreve:

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.

De acordo com o art.34 da Lei 4.320/1964(recepcionado com a força de lei complementar pelo art.169 § 9º,I da CF),o exercício financeiro coincide com ano civil.

O PPA deve trazer previsões para um período de quatro anos. É elaborado no primeiro ano do mandato presidencial e tem vigência até o final do primeiro ano do exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, assim afirmar art.35,§. 2º. do ADCT:

§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.

Assim leciona Francisco Glauber Lima Mota(2009,p.152):

Desse trecho do ADCT também se depreende que o plano plurianual representa uma lei de vigência quadrienal, ou seja, quatro anos. Ele é elaborado no primeiro ano de mandato do chefe do Poder Executivo, para

vigorar desde o segundo ano do mandato atual até o primeiro ano do mandato subsequente, representando uma forma de entrelaçar os mandatos. Então, seu período de execução não coincide exatamente com o do mandato do chefe do Poder Executivo. Segundo as regras atuais, que são transitórias, pois determinadas pelo ADCT, enquanto um mandatário no primeiro ano de seu governo encerra o PPA de seu antecessor, elabora seu próprio PPA para execução nos três anos restantes, ficando um ano para ser executado pelo seu sucessor. Essa regra deve vigorar até a entrada em vigor de uma lei complementar que estabeleça regras permanentes, conforme determinado pelo artigo 165 da CF. Essa lei complementar é conhecida como „nova lei .4320, porque deve tratar de Direito Financeiro.

Admite – se que as Constituições Estaduais e as leis orgânicas municipais estabeleçam prazos diversos para o PPA estadual ou municipal, mas normalmente são seguidas as regras da Constituição Federal. Até 31 de agosto do primeiro ano do mandato executivo (quatro meses antes do termino do exercício financeiro) o projeto deve ser votado e devolvido, para sanção ou veto do chefe do poder Executivo, até o termino da sessão legislativa (conforme o art.57 da CF).

O PPA é dividido em planos de ações, e cada plano deverá conter:

- a) objetivo, órgão do Governo responsável pela execução do projeto;
- b) o valor;
- c) o prazo de conclusão;
- d) as fontes de financiamento;
- e) o indicador que represente a situação que o plano visa alterar;
- f) a necessidade de bens e serviços para a correta efetivação do previsto;
- g) a regionalização do plano, etc.

O PPA prevê que sempre se deve buscar a integração das várias esferas do poder público (federal, estadual e municipal), e também destas com o setor privado. A cada ano, deverá ser realizada uma avaliação do processo de andamento das medidas a serem desenvolvidas durante o período quadrienal – não só apresentando a situação atual dos programas, mas também sugerindo formas de

evitar o desperdício de dinheiro público em ações não significativas. Com base nesta avaliação é que serão traçadas as bases para a elaboração do orçamento anual.

A avaliação anual poderá se utilizar de vários recursos para sua efetivação, inclusive de pesquisas de satisfação pública, quando viáveis. Embora teoricamente todos os projetos do PPA sejam importantes e necessários para o desenvolvimento sócio-econômico do ente, dentro do mesmo devem ser estabelecidos projetos que detêm de maior prioridade na sua realização.

3.1.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO tem a finalidade precípua de orientar a elaboração dos orçamentos entre outros assuntos, as metas e prioridades do governo, ou seja, as obras e os serviços mais importantes a serem realizados no ano seguinte. Além disto, a LDO é o elo entre o planejamento (Plano Plurianual) e a ação governamental (Lei Orçamentária Anual), desta forma, Ela é responsável pela interligação entre o que o governo planejou para os seus quatro anos de mandato e o que efetivamente vai realizar em cada ano civil.

A segunda espécie de lei orçamentária é descrita no § 2º do art. 165 da CF:

Art.165. (...)

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

A Lei de Diretrizes Orçamentárias subordina-se ao princípio da anuidade, assim sendo, o seu período de vigência não pode estender-se por mais de um ano. Todo o procedimento de criação da LDO se dará ano imediatamente anterior. Desta maneira, o encaminhamento da LDO, é realizada pelo chefe do Poder executivo, ocorrerá até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro, ou

seja, até o dia 15/04, e será devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, que ocorre no dia 17/07 , que não será encerrada sem a aprovação do projeto.

Conforme, a lição de Carlos Valder do Nascimento (apud GONÇALVES, 2010, p.02), vejamos:

Como se vê, a lei de diretrizes orçamentárias caracteriza-se pela sua especificidade e, nos termos da Constituição Federal, se exaure num exercício financeiro, sendo, portanto, da sua essência a transitoriedade. Seus efeitos cessam no momento em que cumpre sua função anual, quando da exaustão do seu conteúdo material. Constitui uma das peças-chave do sistema constitucional orçamentário.

O Congresso Nacional não poderá entrar em recesso parlamentar no período de julho enquanto não aprovar a LDO de acordo com o Art.57,§ 2º da CF:

Art. 57. (...)

§ 2º. A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

Assim sendo, o Presidente da República, a exemplo do que ocorre no PPA, também poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificações no projeto da LDO, enquanto não iniciada a votação na Comissão Mista, da parte cuja alteração é proposta.

Do mesmo modo, o congresso nacional, o projeto da LDO poderá receber emendas dos parlamentares, desde que compatíveis com o PPA, as emendas serão apresentadas na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMPOF, onde receberão parecer prévio para serem submetidas ao plenário do congresso, na forma de regimento comum.

Contudo, a lei orçamentária deverá estar de acordo, não somente, com o conteúdo da Lei de Diretrizes Orçamentárias, mas também com as regras previstas na Lei Complementar nº 101 de 04.05.2000 que é mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal.

Dessa maneira, é possível entendermos a lei de diretrizes orçamentárias como uma importante ferramenta que compõe o planejamento do governo, visto

que, além de ser fixada a cada ano, também coloca em prática o estabelecido pelo plano plurianual e dito as regras pertinentes à elaboração dos orçamentos anuais.

Veremos mais detalhes nos próximos capítulos.

1.3.3. Lei Orçamentária Anual – LOA.

A Lei Orçamentária Anual é o instrumento de planejamento utilizado pela administração pública para gerenciar as receitas e despesas públicas em cada exercício financeiro, ou seja, é um instrumento legal que reúne a previsão de receitas e despesas governamentais para o ano subsequente, além de orientar a ação estatal e permitir a criação de parâmetros que possibilite a fiscalização. A LOA representa o principal instrumento orçamentário, haja vista que sem ela o administrador não recebe autorização para execução do orçamento

Osvaldo Maldonado Sanches(1997,p.145), define a LOA como uma:

A lei de natureza especial – em razão do seu objeto e da forma peculiar de tramitação que lhe é definida pela Constituição –, por meio da qual são previstas as receitas, autorizadas as despesas públicas, explicitados a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo e definidos os mecanismos de flexibilidade que a Administração fica autorizada a utilizar.

A LOA está disposta no art.165,§ 5º da CF estabelece o seguinte:

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.

Por exigência constitucional, a lei orçamentária anual também conterá demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira tributária e creditícia. É vedado à lei orçamentária anual trazer em seu bojo tais disposição:

- a) Não Montante de operações de crédito superior às despesas de capital;
- b) Abertura de crédito suplementar ou especial sem autorização legislativa e especificação de recursos compensatórios;
- c) Vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, exceto saúde, educação, garantias de ARO e garantias/contra garantias à União;
- d) Consignar os créditos com finalidade imprevista, dotação ilimitada e atualização monetária do principal da dívida mobiliária financiada.
- e) A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;
- f) A vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas as previstas na Constituição;
- g) A utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos da Lei Orçamentária Anual para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos.

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 a abertura de créditos suplementares e para a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita.

A lei 4.320/64 em seu artigo 2º tratou a lei do orçamento estabelecendo que:

A lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade.

O autor Francisco Glauber Lima Mota(2006,p.01) nos ensina com primazia essa passagem:

Pode afirmar que, desses dois comandos legais, as receitas e despesas contempladas nas esferas fiscais e seguridade social são registradas de acordo com as regras da Lei 4.320/64, empregando as técnicas da Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Enquanto as receitas e despesas constantes da esfera de investimentos das estatais são contabilizadas em atenção aos preceitos da Lei nº 6.404/76 (Contabilidade Aplicada à Atividade Empresarial).

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF a LOA deverá conter:

- a) Demonstrativo de Compatibilidade da Programação dos Orçamentos com os objetivos e metas constantes da LDO;
- b) Demonstrativo do Impacto Orçamentário-Financeiro referente às renúncias de receitas e às despesas de caráter continuado;
- c) Reserva de Contingência;
- d) Despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual e as receitas que as atenderão Separadamente, o refinanciamento da dívida mobiliária

Deve ser destacada a transparência proposta pela Lei Orçamentária Anual, o que facilitará seu acompanhamento pela sociedade civil, através dos novos anexos, e principalmente um maior controle das operações de crédito e serviço da dívida.

A LOA deve ser elaborada de forma compatível com o PPA, com a LDO, e com as normas da LRF. Ainda que, o prazo para encaminhamento, aprovação e sanção da LOA, coincide com o do PPA, isto é, O projeto de lei orçamentária deverá ser enviado pelo chefe do Poder Executivo, ao Congresso Nacional, até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro (31/08) e devolvido para sanção presidencial até o encerramento da sessão legislativa (22/12), conforme art. 57 da CF/88, com a nova redação dada pela EC nº 50. É com base na LOA que as despesas do exercício são executadas.

1.4. Princípios Orçamentários.

Princípios orçamentários são premissas, linhas norteadoras a serem observadas na concepção e execução da lei orçamentária. De acordo com SANCHES (1997,p.32),

Princípio orçamentário é “um conjunto de proposições orientadoras que balizam os processos e as práticas orçamentárias, com vistas a dar-lhe estabilidade e consistência, sobretudo ao que se refere a sua transparência e ao seu controle pelo Poder Legislativo e demais instituições da sociedade...

Nesse sentido, Jorge Miranda(1983,p.183) afirma que:

Os princípios não se colocam, pois, além ou acima do Direito (ou do próprio Direito positivo); também eles - numa visão ampla, superadora de concepções positivistas, literalista e absolutizantes das fontes legais - fazem parte do complexo ordenamental. Não se contrapõem às normas, contrapõem-se tão-somente aos preceitos; as normas jurídicas é que se dividem em normas-princípios e normas-disposições.

Segundo alguns doutrinadores, os princípios orçamentários não têm caráter absoluto ou dogmático, tendo divergências sobre estrutura e conceitos. Entretanto, abordaremos, a seguir, aqueles aceitos pela maioria dos doutrinadores.

1.4.1 - Princípio da Anualidade ou Periodicidade

Segundo o princípio da Anualidade ou Periodicidade, o orçamento deve ter vigência limitada a um exercício financeiro. Esse princípio está consagrado na legislação brasileira através da Constituição Federal (art. 165, inciso III) e Lei nº 4.320/64 (arts. 2º e 34). Estabelece que a cada ano financeiro (período de 12 meses) seja elaborada uma nova lei orçamentária, por força do artigo 34, que definiu que o exercício financeiro coincidirá com o ano civil, este período coincide com o ano civil, ou seja, vai de 01 de janeiro a 31 de dezembro.

A exceção a este princípio são os créditos adicionais especiais e extraordinários, que poderão ser reabertos, nos limites dos seus saldos, e incorporados ao orçamento do exercício seguinte, conforme previsto no § 2º do artigo 167 da CF/88:

Art.167 (...)

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

O princípio da periodicidade permite um maior controle do legislativo sobre os atos administrativos de natureza financeira, além de possibilitar que os planos sejam revistos anualmente, de forma a aperfeiçoá-los, ou seja, permite o controle anual pelo parlamento e, em tese, pela população sobre a atividade financeira dos órgãos públicos bem como a avaliação e o redirecionamento dos investimentos.

1.4.2 - Princípio da Unidade

O princípio da Unidade, consiste em que o orçamento deve ser uno, ou seja, deve haver somente um orçamento para um exercício financeiro, com todas as receitas e despesas. Esse princípio está disciplinado no art.165.º da Constituição Federal e pelo art.2º da Lei nº 4.320/64 .

O art. 165 da CF, prever três leis orçamentárias: PPA, LDO E LOA e três esferas orçamentárias: orçamento fiscal, orçamento de investimento e orçamentos da seguridade social , a doutrina majoritária entende que o princípio da unidade continua existindo, ainda que sob um novo conceito, qual seja o de totalidade, necessidade de inclusão das três esferas orçamentárias na Lei Orçamentária Anual, e compatibilidade da LOA com a LDO e com o PPA e da LDO com o PPA.

De acordo com José Afonso da Silva(2000,p.700):

O princípio da unidade orçamentária, na concepção de orçamento-programa, não se preocupa com a unidade documental; ao contrário, desdenhando-a, postula que tais documentos se subordinem a uma unidade de orientação política, numa hierarquização dos objetivos a serem atingidos e na uniformidade de estrutura do sistema integrado.

De modo que, este princípio possibilita a apresentação de dados relativos aos gastos e receitas públicas, permitindo a verificação mediante operações matemáticas do total e da possível existência de um equilíbrio entre receitas e despesas.

1.4.3 - Princípio da Universalidade

O princípio da Universalidade contém a regra do produto bruto ou orçamento bruto, segundo a qual receitas e despesas devem ser previstas em sua totalidade sem que haja deduções ou compensações entre uma e outra. Desta forma, o

orçamento deve conter todas as receitas e despesas referentes aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta. Esse princípio está previsto na Constituição Federal (art. 165, §5º) e na Lei nº 4.320/64 (art. 2º).

1.4.4 - Princípio da Exclusividade

O princípio da exclusividade dispõe que lei orçamentária não poderá conter matéria estranha à previsão das receitas e à fixação das despesas, ou seja, limita o conteúdo da lei orçamentária, impedindo que nela se pretendam incluir normas pertencentes a outros campos jurídicos, como forma de se tirar proveito de um processo legislativo mais rápido. Esse princípio está consagrado na legislação brasileira por meio da Constituição Federal (art. 165, §8º) e Lei nº 4.320/64 (art. 7º).

Régis Fernandes de Oliveira(apud HELENA,p.02) afirma que:

A exclusividade significa que não pode o texto da lei orçamentária estabelecer a instituição de tributo" para concluir que "nem qualquer outra determinação que fuja às finalidades específicas de previsão de receita e fixação de despesa.

O próprio artigo 165 traz as duas exceções a este princípio, quais sejam:

- a) A autorização para abertura de créditos suplementares na própria LOA;
- b) A contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação da receita.

Importante ressaltar que a Lei 4320/64 em seu artigo 7º, também determina exceções ao princípio da exclusividade:

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.

1.4.5 - Princípio da Especificação

O princípio da especificação veda as autorizações de despesas globais. As receitas e despesas devem ser discriminadas, demonstrando a origem e a aplicação dos recursos. Esse princípio é orientado pelos arts. 5º e 15º da Lei 4320/64.

Art. 5º A Lei de Orçamento não consignar 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. 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.

Neste sentido salienta Eber Helena (2004, p.01.):

O princípio da especificação tem profunda significância para a eficácia da lei orçamentária, determinando a fixação do montante dos gastos, proibindo a concessão de créditos ilimitados, que na Constituição de 1988, como nas demais anteriores, encontra-se expresso no texto constitucional, art. 167, VII (art. 62, § 1º, "b", na de 1969 e art. 75 na de 1946). Pode ser também de caráter qualitativo, vedando a transposição, remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria (SIC) de programação para outra ou de um órgão para outro, como hoje dispõe o art. 167, VI (art. 62, §1º, "a", na de 1969 e art. 75 na de 1946). Ou, finalmente pode o princípio referir-se ao aspecto temporal, limitando a vigência dos créditos especiais e extraordinários ao exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que reabertos nos limites dos seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente, *ex vi* do atual art. 167, § 2º (art. 62, § 4º, na de 1969 e sem previsão na de 1946).

As Exceções a este princípio são:

- a) A primeira diz respeito aos programas especiais de trabalho, previsto no parágrafo único do artigo 20 da lei 4320/64.
- b) A segunda exceção são as reservas de contingências – dotação global colocada na lei orçamentária destinada a atender passivos contingentes e outras despesas imprevistas, prevista no artigo 91 do Decreto Lei 200/67.

1.4.6 - Princípio da Publicidade

O princípio da Publicidade zela pela garantia da transparência e total acesso a qualquer interessado às informações necessárias ao exercício da fiscalização sobre a utilização dos recursos arrecadados dos contribuintes. Deve ser divulgado por meio de veículos oficiais de comunicação para conhecimento público e para gerar eficácia de sua validade. Este previsto no art.37 da CF.

Há vários dispositivos constitucionais reforçam a necessidade da transparência na administração pública, dentre os quais enfatizamos o artigo 165, § 3º:

Art.165 (...)

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

A Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe diversas regras no sentido de garantir maior transparência aos gastos público, visando, por exemplo, a prevenção dos riscos, com destaque para os artigos 48 e 49.

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 incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

1.4.7 - Princípio do Equilíbrio

O Princípio do equilíbrio, deseja que em cada exercício financeiro o montante da despesa não deve ultrapassar a receita prevista para o período, para que não haja um desequilíbrio acentuado nos gastos públicos. Portanto a finalidade da adoção deste princípio é a tentativa de limitar os gastos públicos sem previsão de receitas, com o objetivo de impedir o endividamento estatal.

No entanto, Havendo reestimativa de receitas com base no excesso de arrecadação e na observação da tendência do exercício, pode ocorrer a abertura de crédito adicional. Nesse caso, para fins de atualização da previsão, devem ser considerados apenas os valores utilizados para a abertura de crédito adicional.

Conforme o caput do art. 3º da Lei nº 4.320/1964, a Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei. Assim, o equilíbrio orçamentário pode ser obtido por meio de operações de crédito.

Entretanto, conforme estabelece o art. 167, III, da Constituição Federal é vedada a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, dispositivo conhecido como “regra de ouro”. De acordo com esta regra, cada unidade governamental deve manter o seu endividamento vinculado à realização de investimentos e não à manutenção da máquina administrativa e demais serviços.

A Lei de Responsabilidade Fiscal também estabelece regras limitando o endividamento dos entes federados, nos artigos 34 a 37:

Art. 34. O Banco Central do Brasil não emitirá títulos da dívida pública a partir de dois anos após a publicação desta Lei Complementar.

Art. 35. É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.

§ 1º Excetuam-se da vedação a que se refere o caput as operações entre instituição financeira estatal e outro ente da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, que não se destinem a:

I – financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes;

II – refinarciar dívidas não contraídas junto à própria instituição concedente.

§ 2º O disposto no caput não impede Estados e Municípios de comprar títulos da dívida da União como aplicação de suas disponibilidades.

Art. 36. É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.

Parágrafo único. O disposto no caput não proíbe instituição financeira controlada de adquirir, no mercado, títulos da dívida pública para atender investimento de seus clientes, ou títulos da dívida de emissão da União para aplicação de recursos próprios.

Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:

I – captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, sem prejuízo do disposto no § 7º do art. 150 da Constituição;

II – recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;

III – assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;

IV – assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.

Neste sentido Marco Nóbrega (2002,p.32), ao analisar a Lei de Responsabilidade Fiscal e o princípio do equilíbrio:

O grande princípio da Lei de Responsabilidade Fiscal é o princípio do equilíbrio fiscal. Esse princípio é mais amplo e transcende o mero equilíbrio orçamentário. Equilíbrio fiscal significa que o Estado deverá pautar sua gestão pelo equilíbrio entre receitas e despesa. Dessa forma, toda vez que ações ou fatos venham a desviar a gestão da equalização, medidas devem ser tomadas para que a trajetória de equilíbrio seja retomada.

1.4.8 - Princípio do Orçamento Bruto

O princípio do Orçamento Bruto preconiza que todas as parcelas da receita e da despesa devem aparecer no orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução. A intenção é a de impedir a inclusão de valores líquidos ou de saldos resultantes do confronto entre receitas e as despesas de determinado serviço público.

Para James Giacomoni (2005, p. 77):

Esta regra pretende impedir a inclusão apenas do saldo positivo ou negativo resultante do confronto entre receitas e despesas de determinado serviço público. Tal pressuposto, em conjunto com o princípio da

Universalidade, exige que sejam apresentadas ao Legislativo todas as despesas e de todas as receitas, impedindo assim que sejam subtraídas quaisquer despesas, evitando-se desta maneira a fuga do controle ao Parlamento.

Lei 4.320/64 consagra este princípio em seu art. 6º:

Art.6º. Todas as receitas e despesas constarão da Lei do Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções. Reforçando este princípio, o § 1º do mesmo artigo estabelece o mecanismo de transferência entre unidades governamentais.

Dessa forma, as cotas de receita que uma entidade pública deva transferir a outra incluir-se, como despesa, no orçamento da entidade obrigada à transferência e, como receita, no orçamento da que as deva receber. Como exemplo desse procedimento pode-se citar o IPI arrecadado pela União e que tem uma parcela transferida para estados e municípios por meio dos fundos de participação respectivos.

1.4.9 - Princípio da Não da Afetação da Receita

O Princípio não vinculação da receita, determina que essas não sejam previamente vinculadas a determinadas despesas, a fim de que estejam livres para sua alocação racional, no momento oportuno, conforme as prioridades públicas. Encontra-se consagrado, como regra geral, no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal de 1988, quando veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa:

Art. 167. São vedados:

(...)

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os artigos 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos artigos 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003);

(...)

§ 4º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os artigos 155 e 156, e dos recursos de que tratam os artigos 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993).

As ressalvas são estabelecidas pela própria Constituição e estão relacionadas à repartição do produto da arrecadação dos impostos (Fundos de Participação dos Estados – FPE e dos Municípios – FPM e Fundos de Desenvolvimento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste), à destinação de recursos para as áreas de saúde e educação, além do oferecimento de garantias às operações de crédito por antecipação de receitas. Trata-se de medida de bom-senso, uma vez que possibilita ao administrador público dispor dos recursos de forma mais flexível para o atendimento de despesas em programas prioritários.

O princípio da não vinculação de receitas, de acordo com Sanches (1997, p. 224):

Princípio orçamentário clássico, também conhecido como Princípio da Não-Afetação de Receitas, segundo o qual todas as receitas orçamentárias devem ser recolhidas ao Caixa Único do Tesouro, sem qualquer vinculação em termos de destinação. O princípio constitucional, no entanto, tem pouca aplicação, tendo em vista que as normas jurídicas e do direito econômico já vinculam boa parte das receitas.

No âmbito federal, a Constituição reforça a não-vinculação das receitas por meio do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, ao criar a “Desvinculação das Receitas da União – DRU”, abaixo transcrito:

Art. 76. É desvinculado de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2011, 20% (vinte por cento) da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 56, de 2007)

§ 1º O disposto no caput deste artigo não reduzirá a base de cálculo das transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios na forma dos artigos 153, § 5º; 157, I; 158, I e II; e 159, I, a e b; e II, da Constituição, bem como a base de cálculo das destinações a que se refere o art. 159, I, c, da

Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

§ 2º Excetua-se da desvinculação de que trata o caput deste artigo a arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o art. 212, § 5º, da Constituição.(Incluído pela Emenda Constitucional nº 27, de 2000).

1.4.10 - Princípio da Legalidade

O princípio da legalidade, Tem o mesmo fundamento do princípio da legalidade aplicado à administração pública, segundo o qual cabe ao Poder Público fazer ou deixar de fazer somente aquilo que a lei expressamente autorizar, ou seja, se subordina aos ditames da lei, ou seja, o orçamento é objeto de uma lei específica, e deve cumprir a formalidade prevista para o seu processo de elaboração legislativa. A Constituição Federal de 1988, no art. 37 estabelece os princípios da administração pública, dentre os quais o da legalidade e, no seu art. 165 estabelece a necessidade de formalização legal das leis orçamentárias:

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

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

Conforme observa Silva (1973, p.153):

O princípio da legalidade em matéria orçamentária tem o mesmo fundamento do princípio da legalidade geral, segundo o qual a administração se subordina aos ditames da lei.

1.4.11 - Princípio da Clareza

O princípio da clareza diz que o orçamento deve ser elaborado de forma clara e compreensível para todos os cidadãos, para dar uma maior publicidade, ou seja, o orçamento deve ter em linguagem, simples sem descuidar das exigências técnicas orçamentárias.

1 .4.12 - Princípio da Uniformidade

O princípio da Uniformidade preconiza que os dados apresentados devem ser homogêneos nos exercícios ,no que se refere a classificação e demais aspectos envolvidos na metodologia de elaboração do orçamento, permitindo comparações ao longo do tempo.

1 .4.13 - Princípio da Tesouraria ou Caixa

O princípio da Tesouraria ou Caixa consiste em que os recursos devem ser recolhido ou depositados em uma única conta, facilitando a administração e o controle de seus respectivos fluxos e estoques. Este preconizado no art. 164, §3º, CF e no art.56 da lei. 4320/64.

Conforme Vicente Paluno (2009,p.46)

O princípio da unidade de caixa ou unidade de tesouraria está amplamente definido pela legislação. Ele obriga que os entes públicos recolham o produto de sua arrecadação em uma conta única, com a finalidade de facilitar a administração e permitir um melhor controle e fiscalização da aplicação desses recursos.

As exceções a este princípio são os Fundos Especiais dadas a sua própria natureza, gestão descentralizada, tais como o FUNDEF, FMDA, FUNDET e outros.

No âmbito da União, este princípio é obedecido pela criação da Conta Única do Tesouro Nacional. Esta conta é mantida no Banco Central do Brasil e operacionalizada pelo Banco do Brasil S.A.

Desta forma, este princípio preconiza que, os valores arrecadados pelo governo devem ser contabilizados em uma única conta caixa, evitando-se, dessa forma, a existência de caixas paralelos, fracionados. para que se faça o controle de fluxo, ou seja, do erário público.

CAPÍTULO II

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

2.1 – BREVE HISTÓRICO

Em um cenário marcado por crises econômicas como de grande endividamento interno e externo, causados, principalmente, pela falta de credibilidade dos administradores públicos, busca de um esperado desenvolvimento econômico social e métodos utilizados pela administração. Foi dado o primeiro passo para a Reforma do Estado e o controle das contas públicas com o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados que culminou com a sanção no Ano 2000 da Lei Complementar 101 de 04 de maio de 2000 pelo presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, numa tentativa de adotar medidas mais rígidas no controle do gasto público

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece diversos mecanismos de correção de desvios, com trajetórias, prazos, formas de adequação e, por último, sanções institucionais, em caso de descumprimento. Saliente - se, que a LRF compreendeu as matérias atribuídas à lei complementar no âmbito da seção Normas Gerais, do capítulo Das Finanças Públicas, do Título Da Tributação e dos Orçamentos, da Constituição da República, especificamente, nos seguinte dispositivo do artigo 163, com a redação vigente:

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:
I - finanças públicas;

II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;
III - concessão de garantias pelas entidades públicas;
IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;
V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; (redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)
VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

(...)

A Lei veio para modificar os hábitos dos governantes brasileiros em relação aos gastos públicos, que em muitos momentos estavam aquém dos preceitos constitucionais.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, foi inspirada em práticas de gestão fiscal bem sucedidas em outros ordenamentos jurídicos ou até mesmo organismos internacionais. Os modelos que foram tomados como referencial para a elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal foram:

- a) O Fundo Monetário Internacional, organismo do qual o Brasil é Estado-membro, e que tem editado e difundido algumas normas de gestão pública em diversos países;
- b) A Nova Zelândia, através do Fiscal Responsibility Act, de 1994;
- c) A Comunidade Econômica Européia, a partir do Tratado de Maastricht;
- d) Os Estados Unidos, cujas normas de disciplina e controle de gastos do governo central levaram à edição do Budget Enforcement Act, aliado ao princípio de “accountability”.

Estes exemplos, embora tomados como referência para a elaboração da versão brasileira da Lei de Responsabilidade Fiscal, não foram os únicos parâmetros utilizados, já que não existe um modelo ideal. Importante ressaltar também que ela corroborou para aperfeiçoamento de tais institutos e servirá de inspiração para outros legisladores de todo o mundo.

2.2 . CONCEITO

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal que, regulamentando os arts.163 e 169 da Constituição Federal, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal com diversos instrumentos e princípios, reunidos em um único dispositivo, normas de Planejamento, Orçamento, Receita, Despesa, Dívida Pública e Endividamento, com o objetivo de prevenir riscos e corrigir desvios na gestão fiscal pública, ou seja, efetuar um controle dos atos da Administração Pública para atingir o equilíbrio das contas públicas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal para Carlos Valder do Nascimento (apud ARAÚJO,2001,p.05):

Constitui, pois, um código de conduta gerencial a ser observado, doravante na condução da coisa pública. Traça limites, estabelece controle e oferece elementos balizadores acerca dos gastos públicos, bem como sobre o fluxo de recursos financeiros necessários à sua efetiva realização.

Nas palavras do professor Mota (2003.p.497):

A gestão pública brasileira tem servido de exemplo de ineficiência e incompetência, com raras e isoladas exceções de sucesso em alguns governos estaduais e municipais. Os administradores públicos preocupavam-se em apresentar como resultado de uma boa gestão as suas realizações nos diversos setores (saúde, educação, transporte), quase sempre exigindo a execução de obras, realizando despesas sistematicamente em montante superior às suas receitas.

Segundo Tavares,(apud ARAÚJO,2010,p.02) :

A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, representa uma mudança estrutural do regime fiscal, introduzindo conceitos novos como os de responsabilidade e transparência e harmonizando diferentes normas para a organização e o equilíbrio das finanças públicas. Trata-se, portanto, de um verdadeiro código de boa conduta nas finanças públicas, aplicável aos três níveis de governo e aos três Poderes e em sintonia com os princípios constitucionais de autonomia federativa e de independência entre os poderes. Sua abrangência, tanto em termos de matérias, como de conceituação de setor público e em termos temporais, é a maior possível.

A LRF provocou uma mudança substancial na maneira como é conduzida a gestão financeira dos três níveis de governo ,assim é necessário saber planejar o

que deverá ser executado, pois além da execução deve-se controlar os custos envolvidos, cumprindo o programado dentro do custo previsto.

Buscou-se a instrumentalização dos princípios norteadores da administração pública: legalidade, publicidade, moralidade, impessoalidade e eficiência, a partir de um eixo de quatro premissas básicas de:

- a) Planejamento que deve ser estabelecido pelas informações, metas, limites e condições para a renúncia de receita e para a geração de despesas, inclusive com pessoal e de seguridade, para a assunção de dívidas, para a realização de operações de crédito, incluindo ARO, antecipação de receita orçamentária e para a concessão de garantias;
- b) Transparência é concretizada com a divulgação ampla como prevê a Lei, inclusive pela Internet, de quatro relatórios de acompanhamento da gestão fiscal, que permitem identificar receitas e despesas como Anexo de Metas Fiscais, Anexo de Riscos Fiscais, Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal, possibilitando maior acesso às contas públicas pelo contribuinte;
- c) Controle é aprimorado pela maior transparência e pela qualidade das informações, exigindo uma ação fiscalizadora mais efetiva e permanente dos Tribunais de Contas;
- d) Responsabilização deverá ocorrer sempre que houver o descumprimento das regras, com a suspensão das transferências voluntárias, das garantias e da permissão para a contratação de operações de crédito, inclusive ARO. Os responsáveis sofrerão as sanções previstas na legislação que trata dos crimes de responsabilidade fiscal. As penalidades previstas vão desde multa sobre os vencimentos anuais até detenção e cassação do mandato (Lei 10.028, de 19 de outubro de 2000).

Professora Selene Nunes (apud, Martins, 2000, p.360), corroboram este entendimento:

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece diversos mecanismos de correção de desvios, com trajetórias, prazos, formas de adequação e, por último, sanções institucionais, em caso de descumprimento. Cria um sistema de controle institucional múltiplo que permite que todos os poderes estejam sujeitos igualmente ao cumprimento de regras e à fiscalização. Isso significa que o controle dos gastos é assegurado pelo sistema de controle

interno, pelos Legislativos com o auxílio dos Tribunais de Contas e pelo Ministério Público.

Lino Martins (1996,p.65), alerta para a necessidade de os gestores conhecerem princípios e normas básicas da Lei.

É importante que escolham assessores e técnicos para estudar a legislação em profundidade, além de determinar ao controle interno atenção redobrada na elaboração e nos prazos de divulgação das novas formas de prestação de contas.

É necessário que tenhamos estes quatro eixos bem claro, para que possamos interpretar a LRF que veio trazer um novo paradigma para a Administração Pública.

2.3 . OBJETIVOS

O objetivo desta lei é melhorar a administração pública, através da busca de melhor qualidade da gestão fiscal e o equilíbrio das finanças públicas, além de assegurar a estabilidade e a retomada do desenvolvimento sustentável do país. O maior beneficiário desta Lei é o cidadão, que passa a contar com a transparência na administração e a garantia de boa aplicação das contribuições pagas.

Neste sentido Lino Martins (2000,p.149), descreve que: a LRF busca assim dar uma seriedade e transparência na aplicação dos recursos públicos e garantir maior eficácia da administração.

LRF preconiza o principal objetivo em seu art. 1º, consiste em estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal com as seguintes disposições articuladas entre si:

- 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;

De acordo com Marcos Nóbrega (2002, p.32), os objetivos da Lei de Responsabilidade fiscal são:

- Instituir uma gestão fiscal responsável, com ênfase no controle do gasto continuado e no endividamento;
- Prevenir desvios e estabelecer mecanismos de correção e dessa forma punições e administradores pelos desvios graves e por eventual não adoção de medidas corretivas;
- Modificar profundamente o regime fiscal brasileiro, dando um "choque" de transparência no setor público, com maior divulgação das contas públicas e, ao mesmo tempo, tornando-as mais inteligíveis.

A LRF atribui à contabilidade pública, novas funções no controle orçamentário e financeiro, garantindo-lhe um caráter mais gerencial. Portanto, as informações contábeis passarão a interessar não apenas à administração pública e aos seus gestores. A sociedade passa a tornar-se participante do processo de acompanhamento e fiscalização das contas públicas, mediante os instrumentos de transparência que a LRF incorpora para esta finalidade, pois conseqüentemente advirão outros benefícios, como o equilíbrio das contas públicas e, o que é altamente positivo, a mudança da própria postura dos brasileiros diante de seus governantes, que os tornará mais conscientes de fiscalizar o desempenho dos homens públicos no que diz respeito ao trato e ao destino dado à coisa pública.

2.4. Principais Aspectos

A Lei de Responsabilidade Fiscal possui enfoques importantes para sua compreensão que não serão objetos de estudo deste trabalho, mas sua compreensão é relevante para o entendimento do contexto geral. Portanto, faremos um breve comentário sobre alguns pontos nos parágrafos que seguem.

Conforme Marcelo Figueiredo (2001, p.10), expressa:

A LRF não revoga a Lei nº 4.320/64, que normatiza as finanças públicas no País há 47 anos. Apesar da 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, se houver algum dispositivo conflitante entre as duas normas jurídicas, prevalece à vontade da Lei mais recente.

O ponto de partida da Lei de Responsabilidade Fiscal é o planejamento, através dele são estabelecidas as regras da gestão fiscal, sendo criadas novas funções para a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e para a Lei Orçamentária Anual (LOA), assegurando maior transparência da gestão governamental. Ressalte que os instrumentos preconizados pela LRF para o planejamento do gasto público são os mesmos já adotados na Constituição Federal.

Estão sujeitos à Lei de Responsabilidade Fiscal os Poderes Executivo, Legislativo, inclusive Tribunais de Contas, e Judiciário, bem como o Ministério Público e os órgãos da administração direta, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais subordinadas.

A receita corrente líquida (RCL) é a receita corrente menos a contribuição dos servidores para a previdência e assistência social e menos as receitas da compensação financeira da contagem recíproca do tempo de contribuição para aposentadoria na administração pública e na atividade privada (art.2º da LRF). A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos 11 anteriores, excluídas as duplicidades, a receita corrente líquida é referência para a fixação dos limites de despesas.

A renúncia de receita compreende a anistia, a remissão, o subsídio, o crédito presumido, a concessão de isenção em caráter não geral, a alteração de alíquota ou a modificação de base de cálculo que implique redução de receita.

De acordo com a Lei, o Senado Federal estabelecerá limites para a dívida pública, por proposta do Presidente da República, os quais serão definidos também como percentuais das receitas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A Lei também determina que os governantes estabeleçam metas fiscais trienais, as quais permitirão um melhor planejamento das receitas e despesas

públicas, e também a prevenção de possíveis problemas ao longo do exercício fiscal. Assim, observar-se-á a ação planejada, prevenindo-se de eventuais riscos e a correção de desvios fiscais capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal também estabelece que as infrações cometidas que venham a ferir seus dispositivos devem ser punidas com base no Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940 (Código Penal), da Lei nº. 1079, de 10 de abril de 1950, do Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967 e da Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992 (Crime de Improbidade Administrativa) e demais normas da legislação pertinente.

Existem dois tipos de punições para o não cumprimento das regras estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal: as punições fiscais, que correspondem ao impedimento do ente para o recebimento de transferências voluntárias, a contratação de operações de crédito e a obtenção de garantias para a sua contratação; e, as sanções penais, que envolvem o pagamento de multa com recursos próprios (podendo chegar a 30% dos vencimentos anuais), a inabilitação para o exercício da função pública por um período de até 5 anos, a perda do cargo público e a cassação de mandato, e, finalmente a prisão.

É de se destacar que a atuação do TCU no cumprimento da lei fiscal vem dando frutos positivos. Logo no primeiro ano de vigência da lei, o Plenário acatou Representação do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, Dr. Lucas Rocha Furtado, para que verificasse a omissão de órgãos públicos federais que não publicaram o relatório de gestão fiscal de que trata o art. 54 da LRF. Nesse processo, vários órgãos tinham descumprido o prazo da lei, mas como era a primeira vez e todos ainda estavam na fase de adaptação, foi priorizada a orientação em vez da sanção pecuniária do art. 5º, §1º da Lei n. 10.028/2000.

Passada essa primeira orientação, no primeiro caso de reincidência, o TCU julgou pela condenação do gestor responsável, o qual foi penalizado com multa de R\$ 10.000,00, em razão do descumprimento do prazo estabelecido no § 2º do art. 55 da LRF

A título de ilustração, destacamos trecho do voto condutor do Acórdão TCU nº 317/2003 - Plenário exarado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues:

"Dessa forma, rejeito as razões de justificativa apresentadas pelo ex-Presidente do TRE/AP e aplico-lhe a multa prevista no § 1º do art. 5º da Lei 10.028, de 19.10.2000, conforme proposto pela Semag, com a anuência do Ministério Público.

Com relação aos valores da multa, o § 1º do art. 5º da Lei 10.028/2000 estabelece que a infração 'deixar de divulgar' ou de 'enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas' o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições previstos em lei, é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa.

Como toda sanção de natureza punitiva, a medida da punição decorre do juízo de valor a ser feito sobre a gravidade da conduta e dos limites máximos e mínimos definidos em lei.

Para evitar injustiças, considero que a multa prevista no artigo 5º, § 1º da Lei 10.028/2000 deve ser aquilatada pelo juiz e entendida como de até 30% dos vencimentos anuais do gestor, conferindo ao aplicador da norma a necessária margem de valoração da conduta para fixação do seu valor.

Considero, portanto, por um lado, a reincidência do órgão no descumprimento dos prazos legais e a omissão do gestor, e, por outro, as razões apresentadas, e proponho a fixação da multa no valor de 10.000,00 (dez mil reais)"

Desta forma, o agente público não poderá usar recursos públicos para a quitação da multa que vier a ser aplicada pelo Tribunal de Contas, ou seja, o fato da lei mencionar que esta é de "responsabilidade pessoal" do agente que lhe der causa estabelece uma distinção entre esta "sanção pessoal" e as "sanções institucionais" previstas na LRF (que incidem sobre o ente).

Alguns exemplo de transgressões à LRF e suas punições penais

Transgressão	Punição
Contratação irregular de op. de crédito	- reclusão de 1 a 2 anos
Alienação de bens sem autorização	- perda de cargo, reclusão
Descumprir o orçamento aprovado	- cassação de mandato
Não reduzir despesas com pessoal	- multa de 30% dos vencimentos
Liquidação de aros fora dos prazos legais	- perda de cargo, inabilitação

Assim sendo, é de grande importância a transparência e a lisura a ser empregada nos julgamentos, para que a Lei de Responsabilidade Fiscal seja vista pela sociedade como instrumento eficiente para definir a conduta dos agentes públicos.

CAPÍTULO III

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL X LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

3.1. AS ATRIBUIÇÕES DA LRF À LDO

As principais mudanças introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal foi ter transformado o processo orçamentário em efetivo instrumento de planejamento, neste sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal recuperou o espírito constitucional e veio somar-se à nova metodologia que integram planos e orçamentos, conferindo às três peças - Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento - um caráter integrado nos três níveis de governo. A Lei de Responsabilidade Fiscal institucionaliza o regime de metas fiscais, fazendo com que o orçamento seja elaborado para cumprir as metas físicas do PPA e as metas fiscais da LDO.

Segundo José Afonso da Silva(2000,p.710), isso se deve à própria natureza da lei: "porque ela é que vai dar as metas e prioridades que não de constar do orçamento anual".

Pelo artigo 165 da Constituição Federal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias é o instrumento de planejamento que estabelece as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, que orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual e dispõe sobre as alterações na legislação tributária.

A Lei de Responsabilidade Fiscal define maior especificidade da LDO, pois antes da Lei de Responsabilidade Fiscal a Lei de Diretrizes Orçamentárias era um mero indicador de intenções, atualmente é Instrumento de Planejamento e norteador da elaboração da LOA.

A Lei de Responsabilidade Fiscal inovou ao introduzir o Anexo de Metas Fiscais, para três anos, contendo metas para receita, despesa, resultado primário e nominal e dívida pública. A importância dessa inovação, é de conferir à gestão pública uma perspectiva inter-temporal. A função básica da Lei de Diretrizes Orçamentárias é a de definir as prioridades a serem executadas e, bem como estabelecer alguns critérios no funcionamento da administração, tais como:

avaliação de resultados, sistemas de custos, definição de despesas irrelevantes, aplicabilidade da reserva de contingência e outros que se fizerem necessários para orientar a administração nos seus atos pertinentes à elaboração e à execução do orçamento anual.

As metas são um compromisso que o governante assume com a sociedade, a LRF estabelece é que o governante não poderá simplesmente “esquecer” o compromisso assumido, esta lei veio fortalecer a LDO, especialmente a partir do Anexo de Metas Fiscais, onde serão estabelecidas metas anuais em valores correntes e constantes. Essas metas correspondem às previsões para receitas e despesas, resultado nominal e resultado primário, além do montante da dívida pública para três anos, isto é, o exercício a que se referir a LDO e os dois seguintes. Ressalte-se que, o administrador público terá um esforço maior para a confecção do seu principal instrumento de planejamento.

As Metas Fiscais conterá:

- a) As metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas e despesas;
- b) O resultado nominal e primário;
- c) O montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes;
- d) Avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;
- e) Demonstração da consistência das metas com as premissas e objetivos da política nacional;
- f) Comparação das metas estabelecidas com as fixadas nos três exercícios anteriores;
- g) Memória de cálculo dos valores estimados.

É de suma importância, o treinamento continuado daqueles técnicos que deverão elaborar e acompanhar o desempenho das contas públicas, a partir das metas definidas no Anexo de Metas Fiscais. No momento da publicação da LDO (e do Anexo de Metas Fiscais), o administrador estará assumindo um compromisso público, que deverá ser buscado, mesmo que para isso tenha de recorrer à limitação de empenho prevista no artigo 9º da LRF.

Anexo de Riscos Fiscais, Onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem. Normalmente estes riscos são representados por demandas fiscais que poderão culminar em significativos pagamentos.

Com o advento da LRF, a LDO receberam novas competências que, além de reforçarem o comando constitucional, alargaram, em muito, o seu campo de atuação, conforme estabelecido nos arts. 4º, 5º, 14, 16, 20, 22, 45 e 61 da LRF, todos eles tendo como ponto central o controle dos gastos públicos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal determina que a LDO atenderá:

- Equilíbrio entre receitas e despesas;
- Critérios e forma de limitação de empenhos na ocorrência de arrecadação da receita inferior ao esperado, de modo a comprometer as metas de resultado primário e nominal previstas para o exercício;
- Dispor sobre o controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados pelo orçamento;
- Quantificar o resultado primário a ser obtido com vistas à redução do montante da dívida e das despesas com juros;
- Estabelecer limitações à expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado;
- Condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

3.2 - A APLICABILIDADE DA LRF JUNTAMENTE COM A LDO.

A Lei de Responsabilidade Fiscal traz uma nova noção de equilíbrio para as contas públicas. Significa, em outras palavras, que o equilíbrio a ser buscado é o equilíbrio auto-sustentável, ou seja, aquele que prescinde de operações de crédito e, portanto, sem aumento da dívida pública, esta é a verdadeira tradução do slogan “gastar apenas o que se arrecada. Desta forma, aprimoram a prevenção de riscos e favorecem correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas

pelo cumprimento de metas de resultados e obediência a limites e condições impostos principalmente com a finalidade de combater corrupção.

Segundo Debus a LRF possui 10 mandamentos na tentativa de se evitar desvio de verbas ou corrupção os quais sejam:

- I. Não terás crédito orçamentário com a finalidade imprecisa, nem dotação ilimitada (art.5º § 4º);
- II. Não farás investimento que não conste no Plano Plurianual (art 5º §5º);
- III. Não criarás ,nem aumentarás despesas sem que haja recursos para o seu custeio (17 § 1º);
- IV. Não deixarás de prever e arrecadação dos tributos de tua competência (art.11);
- V. Não aumentarás as despesas com o pessoal nos últimos seis meses do teu mandato (21,II,§ único) ;
- VI. Não utilizará recursos recebidos por transferência para finalidade diversa daquela que foi pactuada (art.25,§ 2º);
- VII. Não aumentarás a despesa com a seguridade social sem que a sua fonte de custeio seja assegurado (art.24);
- VIII. Não assumirás obrigação para com teus fornecedores,para o pagamento posterior de bens e serviço (art.27,IV);
- IX. Não realizarás operação de ARO (art.38,IV);
- X. Não utilizarás receita proveniente de alienação de bens para o financiamento de despesa corrente (art.144).

Entretanto, sabemos que a dívida pública é o principal problema de ordem macroeconômica enfrentado pelo País nos últimos tempos, em todos os níveis de governo. O controle da dívida pública é o principal motivo que podemos invocar para a elaboração de uma lei como a LRF.

Através da transparência, o incentivo ao exercício pleno da cidadania passa a ser garantia de implantação de uma nova cultura gerencial na gestão dos recursos públicos municipais, tendo em vista que a participação da população no acompanhamento da aplicação das verbas públicas resulta numa efetiva destinação legal dos bens e rendas, ou seja, os mesmos chegarão aos seus destinos sem desvios ou manobras que possam acarretar em favorecimento pessoal.

Deste modo, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a função de divulgar amplamente o desempenho do administrador durante sua gestão fiscal, na tentativa de se evitar o crescente desequilíbrio das finanças públicas, a LRF promove uma maior responsabilidade na gestão fiscal dos recursos através de princípios basilares, destacando-se na aplicação e na divulgação dos resultados alcançados por força dos instrumentos trazidos em seu artigo 48 e até mesmo em meios eletrônicos de acesso popular, ou seja, via internet.

Vejamos o art.48 da LRF:

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 incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos

Nas palavras de Regis Fernandes de Oliveira (apud.GOMES,2001, p. 30):

A publicidade é requisito de eficácia e de moralidade dos atos administrativos. Já não mais se admite qualquer ato que possa burlar comandos normativos ou servir de impedimento a que qualquer pessoa tenha acesso à conduta do agente público.

São instrumentos de transparência:

- Os planos, os orçamentos e a lei de diretrizes orçamentárias;
- As prestações de contas e o respectivo parecer prévio;
- Relatório Resumido da Execução Orçamentária e a sua versão simplificada;
- Relatório de Gestão Fiscal e a sua versão simplificada.

A transparência assegurada na Lei complementar nº 101/2000 é um dos requisitos essenciais para a manutenção do equilíbrio dos recursos públicos pois institui a participação da sociedade, por meio de audiências públicas, estimulando,

com essa medida, a concretização de um real orçamento participativo permitindo que a sociedade perceba a sua influência na elaboração dos planos de governo, colocando em prática sua cidadania.

Entretanto, apesar da legislação oferecer mecanismo de combate o desequilíbrio das contas públicas, causadas principalmente pela má gestão, ainda somos surpreendidos com o noticiário de corrupção. Isto não se deve a fragilidade da Lei em questão, ou sua ineficaz. Embora tenha - se que melhorar alguns pontos.

As instituições de fiscalização como Ministérios Públicos e os Tribunais de Contas são auxiliares na responsabilidade pela fiscalização quanto ao cumprimento das normas de gestão fiscal é atribuída ao Poder Legislativo, principalmente em alguns aspectos específicos conforme o art.59 da LRF:

Art.59 (...)

I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;
II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;
III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23 [LRF];
IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;
V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;
VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

Coube a aos Tribunais de Contas alertar Poderes e Órgãos de acordo com o art.20 da LRF:

- Sobre a possibilidade de extrapolação do limite referencial para as despesas com juros;
- Quando às despesas com pessoal e os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e das garantias concedidas ultrapassarem 90 por cento dos limites a elas aplicáveis;
- Que as despesas com inativos e pensionistas se encontram acima do limite correspondente (Lei 9.717);

- Sobre fatos que comprometam os custos ou os resultados de programas, assim como indícios de irregularidades na gestão.

Segundo o Ministro do TCU, Valmir Campelo, em palestra proferida no Seminário, ressaltou as novas atribuições dos Tribunais de Contas frente à LRF.

O controle, por sua vez, foi reforçado de duas formas. A primeira com o estabelecimento de limites para a realização ou comprometimento de algumas categorias de gastos. A segunda com a atribuição de competência aos Tribunais de Contas para atuar preventivamente, mediante acompanhamento da evolução das despesas, emissão de alertas quando os limites estabelecidos estiverem próximos de serem atingidos e indicação de fatos que possam comprometer custos ou resultados de programas ou indicar irregularidades na gestão orçamentária

Ao receberem atribuições mais ampliadas, em face da Lei de Responsabilidade Fiscal, os Tribunais de Contas devem meditar acerca da finalidade mais larga que a referida Lei visa alcançar, especialmente, a de ser instrumento impositivo para que o equilíbrio das receitas e despesas seja atingido pela União, Estados, Municípios, Distrito Federal e entidades da administração indireta.

Para Jacoby(apud,AMORIM,2009,p.29), o alerta tem natureza de ato administrativo, sob o aspecto formal.Quanto ao mérito do próprio ato, tem natureza cautelar,firma a responsabilidade da autoridade comunicada, além de poder ser excludente ou atenuante de responsabilidade, na medida em que o Tribunal de Contas se omite na emissão do alerta ao gestor infrator.

A LRF criou um sistema de controle institucional múltiplo, que permite que todos os Poderes estejam sujeitos igualmente ao cumprimento de regras e à fiscalização. Há punições institucionais que incluem suspensão de transferências voluntárias, de operações de crédito e de garantias, e pessoais, como perda de cargo, inabilitação para exercício de função pública, prisão e multa. Estas últimas integram a Lei 10.028/00, conhecida como Lei de Crimes Fiscais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises apresentadas mostram que a Administração Pública de fato, engajaram-se no processo de ajuste das contas públicas, patrocinado pela LRF. Essa aceitação desta Lei como elemento norteador das finanças públicas nos três níveis de governo vem ocorrendo, é em função do medo das penalidades, porém é o reconhecimento de que a LRF representa ferramenta gerencial valiosa para o gestor público.

A LRF introduziu mudanças significativas no processo orçamentário, antes, o resultado fiscal era proposto no orçamento, juntamente com a proposta de distribuição de despesas e a previsão de receitas. Após a LRF, a fixação desse resultado passa a ser exigida na LDO, que precede o orçamento atribuindo competências de suma importância.

Criou um sistema de controle institucional múltiplo que permite que todos os Poderes estejam sujeitos igualmente ao cumprimento de regras e à fiscalização. Isto significa que o controle dos gastos é assegurado pelo sistema de controle interno, pelos Legislativos com auxílio dos Tribunais de Contas e pelo Ministério Público. O governo federal apenas autoriza as novas operações de crédito mediante comprovação dos órgãos competentes, mas não é responsável pelo controle dos demais entes.

Com a LRF foi necessário haver um tipo de repressão quanto a sua violação, desta forma há punições pessoais, que incluem perda de cargo, inabilitação para exercício de função pública, prisão e multa, integram a Lei 10.028/00, conhecida como Lei de Crimes Fiscais. Todo cidadão é parte legítima para denunciar e as punições, em vários casos, se aplicam por ação ou omissão.

À parte do controle institucional, consagrada pela mídia como verdadeira revolução cultural, a Lei de Responsabilidade Fiscal força a mudança no comportamento dos governantes, através da divulgação das informações orçamentárias e contábeis em meios de amplo acesso público. Nesse sentido, cria relatórios periódicos – bimestral, quadrimestral e anual - e audiências públicas - quadrimestral sobre as metas fiscais e semestral sobre o custo fiscal do Banco Central -, além da obrigatoriedade de divulgação em meio eletrônico, a qual também se insere nas iniciativas do governo eletrônico. No caso da dívida, será divulgada mensalmente na internet a lista dos que descumpriram os limites.

Assim, a Lei procura, portanto, cobrir as lacunas no controle do gasto público com transparência e controle social, que pune a má gestão através da disciplina do mercado e do próprio processo político. Registre-se que, nestes últimos anos, vêm-se verificando exemplos vários de notável observância aos padrões responsáveis de gestão fiscal. Esse notável esforço de ajuste indica que, embora o objetivo inicial ainda esteja longe de ser alcançado, a sociedade brasileira reclama gestão austera dos recursos.

Esse conjunto de transformações, refletido por uma inovação legal que atinge todos os gestores públicos, aponta um caminho para um equilíbrio permanente das finanças públicas, com maior qualidade do gasto público, como consequência da maior adequação das políticas públicas aos anseios da sociedade, ou seja, é um primeiro passo para o equilíbrio fiscal.

Exatamente neste sentido que está a cada dia sendo divulgados casos de corrupção, algo que de certa forma estamos acostumados assistir, mesmo havendo instrumentos de controle e que possibilitam a participação popular é notável o desinteresse por um assunto que realmente tem consequências no nosso cotidiano através dos nossos impostos recolhidos e serviços como saúde entre outros que ainda estão longe de serem satisfatório.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, na verdade acrescentou competências as Lei orçamentárias não somente a LDO, porém foi que realmente teve uma repaginada, passou ter importância no processo orçamentário.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS

Acórdão n. 317/2003-TCU-Plenário. TC-017.444/2001-0, Ata n. 11/2003/Plenário, Sessão de 2.4.2003.

Disponível:<<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054148.PDF> > Acesso em: 04 fev 2012.

AFONSO, José Roberto. **Responsabilidade fiscal no brasil: uma memória da lei.**

Disponível:< <http://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/364.pdf>> Acesso em: 08 set 2011.

AMORIM, Luiz Henrique. **Lei de responsabilidade fiscal: sua aplicação aos crimes contra administração pública:** Monografia, Universidade do Itajaí, Tijuca. 2009.

ARAÚJO, Reinaldo Gonçalves de; SANTANA, Walber Robbson de. **O controle orçamentário no Brasil e a adoção do modelo impositivo para os gastos públicos.** Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2688, 10 nov. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/17797>>. Acesso em: 18 out. 2011.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças.** 16 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

BULOS, Uadi Lammêngo. **Constituição Federal Anotada.** 3 ed.São Paulo: Saraiva,2001.

BRASIL, Lei nº 4.320, de 17/03/1964 - Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. <www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 05 jul. 2010

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** promulgada em 5 de outubro 1988. 25 ed. São Paulo: Saraiva,2009.

CHIMENTI, Ricardo Cunha. **Direito tributário: com anotações sobre direito financeiro, direito orçamentário e lei de responsabilidade fiscal.** 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CRUZ NETO, Nilo. **Lei de responsabilidade fiscal: noções preliminares.** Disponível em <<http://www.lrf.com.br>>. Acesso em: 23 jun 2011.

FIGUEIREDO, Marcelo. **A lei de responsabilidade fiscal: notas essências e alguns aspectos da improbidade administrativa.** Revista Dialogo Jurídico,

Salvador BA, v.1,pg. 01-15,dez.2001.

FONTENELE, Alysson Maia. **O orçamento público no Brasil: uma visão geral.**

Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 62, 1 fev. 2003. Disponível em:

<http://jus.com.br/revista/texto/3738>. Acesso em: 9 nov. 2011.

GOMES Silva, Rinaldo Jefferson da.**Orçamento público: A experiência do orçamento participativo de cabedelo 2001 – 2002:** 2010,Monografia,Universidade Federal da Paraíba,João Pessoa.

GONÇALVES, Antônio Carlos da Cunha. **O orçamento público brasileiro:Suas origens, princípios norteadores e forma de execução.** Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2523, 29 maio 2010. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/14940>. Acesso em: 18 out. 2011.

HELENA, Eber Zoehler Santa. **Evolução histórica dos princípios orçamentário-constitucionais brasileiros.** Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 502, 21 nov. 2004. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/5962>. Acesso em: 07 set. 2011.

JESUS, Givanilson Santos de. **Orçamento na Constituição Brasileira.** Conteúdo Jurídico, Brasília: 29 abr. 2011. Disponível em: www.conteudojuridico.com.br. Acesso em: nov. 2011.

KHAIR, Amir Antônio. **Lei de responsabilidade fiscal: guia de orientação para as prefeituras.** Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; BNDES. 2000.

MAIA, Wagner. **Historia do orçamento público no brasil:**Monografia,São Paulo,2007.

MANHANI, Danilo Antonio. **Despesa pública na lei de responsabilidade fiscal.** Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 542, 31 dez. 2004. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/6144>. Acesso em: 18 out. 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. et al. **Direito administrativo.**37 ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2011.

MIRANDA, Jorge. **Direito constitucional.** Coimbra: Almedina, 1983.

MOTA, Francisco Glauber Lima. **Contabilidade aplicada ao setor público,** Brasília. 2009.

NÓBREGA, Marcos. **Lei de responsabilidade fiscal e leis orçamentárias.** São Paulo. Ed. Juarez de Oliveira. 2002.

OLIVEIRA, Ângela; BRITO, Eriberto; CARVALHO,Newton;FERREIRA,Fremerio. **Lei de responsabilidade fiscal: guia pratico para o cidadão.** Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza.

PEREIRA, José Matias. **Finanças públicas**, São Paulo: Atlas, 1999.

PORTO, Éderson Garin; CASTRO, Fabio Caprio Leite de et al. **A lei de responsabilidade fiscal e os meios eletrônicos como forma de promoção da transparência fiscal na gestão pública**. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1080, 16 jun. 2006. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/8533>. Acesso em: 18.out. 2011.

RESUMO de Orçamento Público:

Disponível.<www.resumosconcursos.hpg.com.br>. Acesso em: 25 out.2011.

SEGUNDO, Hugo de Brito Machado. **Direito tributário e financeiro**. 2 ed.São Paulo:Atlas,2007.

SEGUNDO, Rinaldo. **Breves considerações sobre o Orçamento Público**. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 135, 18 nov. 2003. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/4505>. Acesso em: 18 out. 2011.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. ed. Brasília: Prisma, 1997.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental:um enfoque administrativo**. 3 ed.São Paulo: Atlas, 1996.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**.17 ed.,São Paulo: Malheiros,2000.

ZIVIANI, Juliardi. **lei de responsabilidade fiscal: planejamento, controle,transparência e responsabilização**. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 517, 6 dez. 2004. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/6026>. Acesso em: 18 out. 2011.