

Introdução

A atividade financeira do Estado é desenvolvida com o intuito de maximizar a satisfação das necessidades da sociedade. Para que isso ocorra, são desempenhadas três grandes funções: (1) alocativa, (2) redistributiva e (3) estabilizadora.

A **função alocativa** refere-se à melhor gestão/destinação dos recursos em função da intervenção estatal. Garante-se, por meio dessa função, que determinadas áreas consideradas prioritárias sejam efetivamente atendidas, tais como saúde, educação, siderurgia etc. Se a economia nacional for desenvolvida livremente, sem a interveniência do governo, é possível que a ótica (perversa, em alguns casos) da obtenção do lucro gere efeitos negativos. Como exemplo disso, é possível citar a disponibilização de serviços de saúde e educação somente para aqueles que têm condições de pagar, o desenvolvimento exclusivo de projetos de baixo risco (para os investidores) e margem de lucro considerada satisfatória etc. Dessa forma, o crescimento da sociedade como um todo ficaria prejudicado. Daí a necessidade de participação do Estado: alocar os recursos de forma a garantir bens que não seriam providos pelo setor privado, regulando oferta e demanda e promovendo a realização de projetos (como construção de usinas e estradas) que, dado seu risco ou o elevado montante de recursos necessários à execução, não seriam de interesse do particular.

A **função redistributiva** objetiva reduzir a concentração excessiva de renda. Em economia, afirma-se que a propensão marginal ao consumo diminui com o acréscimo da renda pessoal, o que prejudicaria a demanda agregada. Em termos sociais, o acúmulo de riqueza na mão de poucos inviabiliza o atendimento das necessidades básicas do homem. Assim, a intervenção do Estado por meio das políticas tributárias, tais como alíquotas progressivas sobre a renda e concessão de subsídios, intenta direcionar recursos aos menos favorecidos; uma espécie de função “Robin Hood”.

A **função estabilizadora** tem um viés macroeconômico e destina-se a garantir, dentre outras coisas, o pleno emprego e a estabilidade dos preços e do câmbio. O controle do volume de moeda nacional e estrangeira, bem como sobre os itens importados são mecanismos utilizados.

Nesse diapasão, para que o Estado possa proporcionar o bem comum, é costumeiro afirmar-se que desenvolve quatro atividades: (1) obter, (2) criar, (3) gerir e (4) aplicar.

- a obtenção relaciona-se com as receitas públicas (arrecadação);
- a criação ocorre quando o Estado socorre-se do particular para obtenção de recursos (endividamento);
- a gestão materializa-se no planejamento das ações, determinando previamente o que será realizado e como (orçamento público);
- a aplicação diz respeito à realização dos gastos (despesa pública).

Esta obra, além de discorrer sobre a gestão dos recursos (orçamento público), tratará, também, das demais atividades exercidas pelo Estado.

1.1. Legislação Aplicada

A legislação utilizada nesta disciplina contempla os seguintes diplomas legais:

- Constituição da República, em especial os arts. 24, 48, 59 a 69, 70 a 74, 84, 163 e 165 a 169;
- Lei Complementar nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Lei nº 4.320/64;
- Substitutivo da Lei nº 4.320/1964 (anteprojeto em tramitação no Congresso Nacional);
- Decreto nº 2.829/1998;
- Portarias MPOG nº 117/1998, nº 51/1999 e nº 42/1999;
- Portarias STN nº 469, nº 470 e nº 471, de 2000, e nº 586, de 2005;
- Portaria STN e SOF nº 163/01;
- Portaria nº 303, de 28 de abril de 2005, da STN, DOU de 29/4/2005 – Aprova a 2ª edição do *Manual de Procedimentos das Receitas Públicas*;
- Portaria nº 471, de 31 de agosto de 2004, da STN, DOU de 1/9/2004 – Aprova a 4ª edição do *Manual de Elaboração do Anexo de Metas Fiscais e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária*;
- Portaria nº 470, de 31 de agosto de 2004, da STN, DOU de 1/9/2004 – Aprova a 4ª edição do *Manual de Elaboração do Anexo de Riscos Fiscais e do Relatório de Gestão Fiscal*;

- Portaria nº 219, de 29 de abril de 2004, da STN, DOU de 3/5/2004 – Aprova a 1ª edição do *Manual de Procedimentos das Receitas Públicas*;
- Portaria nº 441, de 27 de agosto de 2003, da STN, DOU de 29/8/2003 – Aprova a 3ª edição do *Manual de Elaboração do Relatório Resumido da Execução Orçamentária*;
- Portaria nº 440, de 27 de agosto de 2003, da STN, DOU de 29/8/2003 – Aprova a 3ª edição do *Manual de Elaboração do Relatório de Gestão Fiscal*;
- Portaria nº 248, de 28 de abril de 2003, da STN, DOU de 30/4/2003 – Consolida as Portarias nº 180, nº 211 e nº 300, e divulga o detalhamento das naturezas de receita para 2004;
- Portaria nº 517, de 14 de outubro de 2002, da STN, DOU de 23/10/2002 – Aprova a 2ª edição do *Manual de Elaboração do Relatório Resumido da Execução Orçamentária*;
- Portaria nº 516, de 14 de outubro de 2002, da STN, DOU de 22/10/2002 – Aprova a 2ª edição do *Manual de Elaboração do Relatório de Gestão Fiscal*;
- Portaria nº 448, de 13 de setembro de 2002, da STN, DOU de 17/9/2002 – Divulga o detalhamento das naturezas de despesas 339030, 339036, 339039 e 449052;
- Portaria nº 447, de 13 de setembro de 2002, da STN, DOU de 18/9/2002 – Dispõe sobre normas gerais de registro de transferências de recursos intergovernamentais no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com vistas à consolidação das contas públicas nacionais e dá outras providências;
- Portaria nº 300, de 27 de junho de 2002, da STN, DOU de 1/7/2002 – Altera o Anexo II da Portaria nº 211, de 29/4/2002;
- Portaria nº 211, de 29 de abril de 2002, da STN, DOU de 2/5/2002 – Altera o Anexo I da Portaria nº 180, de 21/05/2001;
- Portaria nº 109, de 8 de março de 2002, da STN, DOU de 11/3/2002 – Aprova formulários de encaminhamento, por Estados, DF e Municípios, de dados contábeis (contas) consolidados exigidos pela LRF;
- Portaria nº 589, de 27 de dezembro de 2001, da STN, DOU de 28/12/2001 – Estabelece conceitos, regras e procedimentos contábeis para consolidação das empresas estatais dependentes nas contas públicas e dá outras providências;

- Portaria nº 560, de 14 de dezembro de 2001, da STN, DOU de 29/12/2001 – Institui o *Manual de Elaboração do Relatório Resumido da Execução Orçamentária*;
- Portaria nº 559, de 14 de dezembro de 2001, da STN, DOU de 26/12/2001 – Institui o *Manual de Elaboração do Relatório de Gestão Fiscal*;
- Portaria Interministerial nº 519, de 27 de novembro de 2001, da STN e SOF, DOU de 28/11/2001 – Altera os Anexos I e II da Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001, que dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- Portaria nº 339, de 29 de agosto de 2001, da STN, DOU de 30/8/2001 – Define para os Estados, Distrito Federal e Municípios os procedimentos relacionados aos registros decorrentes da execução orçamentária e financeira das despesas realizadas de forma descentralizada (em substituição às transferências intragovernamentais), observando-se os seguintes aspectos: 1. orçamentários; 2. financeiros;
- Portaria nº 328, de 27 de agosto de 2001, da STN, DOU de 28/8/2001 – Estabelece, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, os procedimentos contábeis para os recursos destinados e oriundos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef;
- Portaria nº 327, de 27 de agosto de 2001, da STN, DOU de 28/8/2001 – Dispõe sobre os valores totais recebidos a maior do Fundo de Participação dos Municípios – FPM;
- Portaria nº 326, de 27 de agosto de 2001, da STN, DOU de 28/8/2001 – Altera o Anexo I da Portaria nº 180, de 21 de maio de 2001;
- Portaria Interministerial nº 325, de 27 de agosto de 2001, da STN e SOF, DOU de 28/8/2001 – Altera os Anexos I, II e III da Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001, que dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- Portaria nº 212, de 4 de junho de 2001, da STN, DOU de 5/6/2001 – Estabelece, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, que a arrecadação do imposto descrito nos incisos I dos arts. 157 e 158 da Constituição Federal, contabilizada como receita tributária, constantes do Anexo I da Portaria Interministerial nº 163/01;

- Portaria nº 211, de 4 de junho de 2001, da STN, DOU de 5/6/2001 – Divulga o Anexo I – Tabela de Correlação da Despesa para fins de orientação quanto à aplicabilidade do disposto nos arts. 3º ao 5º da Portaria Interministerial nº 163/01;
- Portaria nº 530, de 19 de outubro de 2000, da STN, DOU de 23/10/2000, dispõe sobre os procedimentos contábeis para registro da transferência de títulos da dívida pública da União para os Estados, objeto da Lei nº 9.988, de 19/7/2000.

Princípios Orçamentários

Os princípios orçamentários são premissas e linhas norteadoras de ação a serem observadas na concepção da proposta de orçamento. Sua principal finalidade é disciplinar e orientar a ação dos governantes.

A Lei nº 4.320/1964, que estatui normas gerais de Direito Financeiro, em seu art. 2º, determina obediência a três princípios: unidade, universalidade e anualidade (ou periodicidade). Os demais princípios derivaram da sistemática durante muito tempo adotada no País e de entendimentos a partir da Constituição da República Federativa do Brasil.

Os princípios orçamentários de maior relevância encontram-se listados a seguir:

L egalidade	P ublicidade
U niversalidade	E quilíbrio
P eriodicidade	N ão-Vinculação de Impostos
E xclusividade	E specificidade
C lareza	O rçamento Bruto
U nidade	U tilidade

Vamos aos comentários pertinentes a cada um.

2.1. Legalidade

O Orçamento Público é uma Lei, em sentido formal (quanto à forma, rito e competência), e um ato administrativo, quanto ao aspecto material (matéria, assunto tratado no orçamento).

Quanto à forma, o orçamento é uma lei (ordinária), tendo seu rito descrito na Constituição da República (no que tange ao orçamento da União), dos Estados (no que se refere ao orçamento dos Estados) ou na Lei Orgânica dos Municípios (quanto aos orçamentos municipais): o Poder Executivo tem a **iniciativa** e o Poder Legislativo a **competência**, podendo, inclusive, este último, alterar a proposta encaminhada, nos termos do art. 166 da CR/1988.

Importante: o orçamento também é chamado de Lei Orçamentária Anual – LOA.

Importa também destacar que a natureza jurídica do orçamento é dúbia: ao mesmo tempo em que é uma lei, ele também é um ato administrativo, mas apenas quanto ao sentido material. Isso porque a matéria inserta na LOA é típica de um ato administrativo, uma vez que ele trata de previsão de receitas para o próximo exercício e fixação de despesas (a maneira como as receitas serão gastas: pessoal, material de consumo, mensalão, digo, manutenção etc.). Difere, portanto, de uma lei em sentido material e formal, como o Código Penal, por exemplo. Os assuntos lá contidos, sim, são típicos, característicos de lei.

Vale ressaltar que alguns autores vinculam o princípio da legalidade às receitas orçamentárias. Tal alegação fundamenta-se no fato de que, para se cobrar qualquer tributo, deve haver expressa previsão legal anterior.

2.2. Universalidade

Todas as receitas e todas as despesas devem estar no orçamento.

O orçamento anual é uma ferramenta de planejamento e controle, onde se discrimina o que se espera ganhar e a maneira como será gasto. Assim, no tocante à despesa, o orçamento funciona como uma espécie de ato-condição: para que sejam realizadas, precisam estar contempladas na LOA, ou, de outra forma, é vedada a execução de despesas sem prévia inclusão do orçamento.

A obrigatoriedade de tudo estar contido no orçamento facilita, inclusive a fiscalização exercida pelo Poder Legislativo sobre os gastos públicos, nos termos do art. 70 da CR/1988.

Assim, o orçamento federal tratará das receitas e despesas federais, compreendendo, quanto à arrecadação, o Imposto de Renda – IR, o Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, o Imposto sobre Exportação – IE e outros. No tocante aos gastos, haverá programas de trabalho, contemplando Segurança Nacional, Diplomacia, Fiscalização etc.

Uma vez que cada ente da Federação (União, Estados e Municípios) tem sua própria LOA, os orçamentos dos Estados compreenderão seus ingressos e dispêndios (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor – IPVA e Imposto sobre Transmissão e Doação *Causa Mortis* – ITDC), da mesma forma que os Municípios (em relação às suas receitas e despesas, abrangendo Imposto sobre Serviços – ISS, Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana – IPTU, Imposto sobre Transmissão de Bens *Inter Vivos* – ITBI, cota-parte do ICMS etc.).

2.3. Periodicidade ou Anualidade

Alguns autores afirmam que o ciclo orçamentário é de um ano. Esta afirmativa está errada! A **vigência** do orçamento é de um ano, e, no caso do Brasil, coincide com o ano civil. Ou seja: ele começa a ser executado em 1º de janeiro e é, necessariamente, encerrado em 31 de dezembro. Contudo, o ciclo orçamentário é maior que um ano, uma vez que, no ano 1, é elaborada a proposta orçamentária, que será discutida no Poder Legislativo e deverá ser devolvida para a sanção pelo chefe do Poder Executivo até o término da sessão legislativa; no ano 2, o orçamento será executado (as receitas efetivamente arrecadadas e as despesas realizadas); por fim, no ano 3, o orçamento será controlado, via processo de prestação de contas a ser encaminhado ao Poder Legislativo. Ou seja, o ciclo orçamentário (que será tratado com maiores detalhes em capítulo próprio) começa no ano 1 e se encerra no ano 3, **ultrapassando, portanto, o período de um ano**. Nesse diapasão, é possível afirmar que o exercício financeiro (período em que o orçamento é executado) é de 365 dias. O ciclo orçamentário é maior e mais complexo.

2.4. Exclusividade

Previsto na Constituição Federal, art. 165, § 8º, dispõe que:

O orçamento conterá apenas previsão de receita e fixação de despesa para o próximo exercício, salvo autorização para abertura de créditos adicionais suplementares e para a contratação de operações de crédito, inclusive Antecipação de Receita Orçamentária — ARO.

Dessa forma, o texto legal estabelece que o orçamento conterá, apenas, matéria financeira, intentando que matérias estranhas não sejam nele inseridas. Esse princípio foi citado por Rui Barbosa, ao comentar a existência das chamadas “caudas orçamentárias”.¹ Atualmente, o fato de poderem constar na LOA apenas receitas e despesas nos dá a absoluta convicção (?) de que estas práticas não mais ocorrem...

¹ Para aprovar o orçamento, os parlamentares exigiam nomeações de familiares e amigos para determinados cargos-chave no Executivo. Assim, o final da LOA continha um rol (cauda orçamentária) de apadrinhados, fruto de negociações entre o Executivo e o Legislativo.

De qualquer forma, dois assuntos podem estar contidos na LOA, constituindo verdadeiras exceções ao princípio da exclusividade. São elas:

- a autorização para contratar operação de crédito (realizar empréstimos);
- a autorização para o Poder Executivo abrir crédito adicional suplementar até um determinado montante (normalmente, de 20%).

A priori, tais autorizações objetivam dar mais flexibilidade à execução orçamentária, de forma a evitar que toda solicitação de alteração da LOA tenha que ser encaminhada individualmente ao Congresso Nacional, o que poderia inviabilizar os trabalhos do Poder Legislativo, asoberbando-o de leis orçamentárias e prejudicando/retardando a apreciação de outros assuntos. Na prática, essas autorizações prévias permitem que o Poder Executivo proceda às alterações que julgar convenientes (inclusive politicamente), fazendo quase tudo aquilo que queira.

2.5. Unidade

Por este princípio, os orçamentos de cada esfera governamental precisam estar consubstanciados em uma única LOA (por esfera). Assim, a União tem sua LOA, da mesma forma que cada Estado e Município, o que implica afirmar que, no País, vigem cerca de 6 mil leis anualmente. Vale ressaltar que a unidade refere-se à LOA (atenção à expressão), uma vez que, orçamento, cada lei contém três, a saber: fiscal, da Seguridade Social e de investimentos.

Regra geral, o principal orçamento é o fiscal, em termos quantitativos (possui as maiores receitas e despesas), podendo, *a priori*, seus recursos ser aplicados em qualquer objeto. O orçamento da seguridade contempla receitas e despesas vinculadas à previdência social, (saúde, aposentadoria, pensões e assistência social). A título de exemplo, é possível citar as contribuições incidentes sobre a folha de pagamento, sobre o faturamento e sobre o lucro. É preciso destacar que as receitas deste orçamento só podem ser utilizadas para gastos vinculados à previdência social, ou aplicadas financeiramente, respeitando as normas de aplicação referentes ao serviço público (risco/retorno).

O orçamento de investimento é o orçamento das “estatais” (empresas onde a União tem a maioria do capital votante – empresas públicas e sociedades de economia mista).