



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**

**LUCAS SILVEIRA AREM  
MÁRCIO DE SOUZA COSTA  
SILVIA CAROLINA ALVES CARDOSO**

**ANÁLISE DAS LEIS DO ORÇAMENTO**

**SÃO CRISTÓVÃO - SE  
2008**

**LUCAS SILVEIRA AREM  
MÁRCIO DE SOUZA COSTA  
SILVIA CAROLINA ALVES CARDOSO**

## **ANÁLISE DAS LEIS DO ORÇAMENTO**

**Trabalho elaborado como requisito parcial  
para conclusão da disciplina 302131 A0 -  
Direito Financeiro – na Universidade Federal  
de Sergipe.**

**Professora: Raquel Alves da Silva**

**SÃO CRISTÓVÃO – SE  
2008**

O Orçamento Público compreende a elaboração e execução de três leis – o plano plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias (LDO) e o orçamento anual (LOA) – que, em conjunto, materializam o planejamento e a execução das políticas públicas federais.

## 1. PLANO PLURIANUAL

O PPA (Plano Plurianual) é uma lei de periodicidade quadrienal, de hierarquia especial e sujeita a prazos e ritos peculiares de tramitação, instituída pela Constituição Federal de 1988, como instrumento normatizador do planejamento de médio prazo e de definição das macro-orientações do Governo Federal para a ação nacional em cada período de quatro anos, sendo estas determinantes (mandatórias) para o setor público e indicativas para o setor privado (art. 174 da Constituição).

O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) determina que o projeto de lei do PPA deve ser encaminhado ao Congresso Nacional até 31/08 (quatro meses antes do encerramento do exercício) e devolvido para sanção do Poder Executivo até 15/12 (fim da sessão legislativa). O Plano Plurianual 2004-2007 (lei 10.933/2004) foi aprovado pelo Congresso Nacional em 13 de julho de 2004, não atendendo assim o que está proposto na lei.

O ADCT estabelece, ainda, que o PPA cobrirá o período compreendido entre o início do segundo ano do mandato presidencial e o final do primeiro exercício do mandato subsequente. Na prática, tem a mesma duração do mandato (hoje, 4 anos), mas não coincidente com o mandato presidencial, conforme corretamente sancionado para o exercício 2004-2007.

Integram a lei 10.933/04 os anexos:

<b>NOMENCLATURA</b>	<b>ANEXO</b>
Orientação Estratégica de Governo	I
Programas de Governo	II
Órgão Responsável por Programa de Governo	III
Programas Sociais	IV

Consoante estabelece o art. 165, § 1º da Constituição, "a lei que instituir o PPA 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". O Plano Plurianual 2004 – 2007 contém quatro tipos de programas (finalísticos, de serviços ao Estado, de gestão de políticas públicas e de apoio administrativo), aos quais se associam os objetivos e metas da administração pública federal.

Estando em conformidade com a constituição e a lei que cria o PPA 2004-2007, podemos citar o exemplo a seguir relativo a regularidade da lei 10.933/04:

Diretriz 1: Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais

Objetivo 1 : Combater a fome visando a sua erradicação e promover a segurança alimentar e nutricional, garantindo o caráter de inserção e cidadania.

<b>Programas, Ações e Produtos (unidades de medida)</b>	<b>Metas</b>
Apoio à Agricultura Urbana - família atendida (unidade)	50.715
Construção de Cisternas para Armazenamento de Água - cisterna construída (unidade)	55.125
Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos - família atendida (unidade)	438.795
Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar - alimento adquirido (t)	335.160
Operacionalização de Estoques Estratégicos de Segurança Alimentar - alimento adquirido (t)	164.850
Apoio à Instalação de Restaurantes Populares Públicos - unidade instalada (unidade)	44

## 2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO é um dispositivo de planejamento de curto prazo, sendo que é elaborado em consonância com o Plano Plurianual – PPA, que orientará a elaboração da Lei de Orçamento Anual – LOA. A LDO estabelece as metas e as prioridades da administração pública federal, entre elas as despesas de capital do exercício subsequente.

É atribuído à Lei de Diretrizes Orçamentárias dispor sobre as alterações na Legislação Tributária, esta atribuição está relacionada ao fato de que as receitas tributárias são

as principais fontes de financiamento dos gastos públicos, havendo então a necessidade de uma previsão adequada, tanto em relação aos acréscimos quanto aos decréscimos.

Além disso, a LDO fixará a política de aplicação das Agências Financeiras oficiais de fomento, como por exemplo, políticas prioritárias para o Banco do Brasil, BNDES, CEF, Banco do Nordeste e outras agências fomentadoras do desenvolvimento. Também autorizará a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração dos servidores, criação de cargos, empregos, funções ou alterações na estrutura de carreira, admissão e contratação de pessoal na Administração. Entretanto, as empresas públicas e sociedade de economia mista não precisam dessa autorização da Lei de Diretrizes Orçamentárias, tendo em vista o disposto no art. 169, § 1º, inciso II da Constituição Federal Brasileira, que dispõe da seguinte forma: “A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estruturas de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, só poderão ser feitas: se houver autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista”.

Quanto ao prazo, o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias deverá ser encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (15 de abril) e o Congresso Nacional devolverá para a sanção do presidente da República até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (17 de julho). Conforme podemos observar, a lei 11.439 de 2006, que institui as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2007 foi promulgada no dia 29 de dezembro de 2006.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias deverá estar em consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar 101/2000), que trouxe várias inovações à LDO, aumentando o seu conteúdo e a transformando no principal instrumento de planejamento para uma administração orçamentária equilibrada. Além do que está estabelecida na Constituição Federal, a LDO deverá: dispor sobre o equilíbrio entre as despesas e receitas; aprovar normas para controle de custos e a avaliação dos resultados dos programas financiados pelo orçamento; disciplinar as transferências de recursos a entidades públicas e privadas; definir o resultado primário a ser obtido com vistas à redução do montante da dívida e das despesas com juros; estabelecer critérios e formas de limitação de empenho, caso ocorra arrecadação da receita à estimada, de modo a comprometer as metas de

resultado primário e nominal, e necessidade de se reconduzir a dívida aos limites estabelecidos; fixar, em percentual da Receita Corrente Líquida, o montante da reserva de Contingência.

Outra inovação que a LRF trouxe para a LDO foi a previsão de anexos, que necessariamente deverão integrar a LDO. Dois deles, o anexo de metas fiscais e o anexo de riscos fiscais, são exigidos para todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e um anexo específico para a União.

Analisando os anexos da lei 11.439/2006, encontramos a seguinte disposição:

<b>NOMENCLATURA</b>	<b>ANEXO</b>
ANEXO DE METAS E PRIORIDADES DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - 2007	ANEXO I
RELAÇÃO DOS QUADROS ORÇAMENTÁRIOS DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - 2007	ANEXO II
RELAÇÃO DAS INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES AO PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - 2007	ANEXO III
ANEXO DE METAS FISCAIS	ANEXO IV
METAS ANUAIS 2007 A 2009	ANEXO IV.1
ANEXO DE METAS ANUAIS	ANEXO IV.1a
ANEXO DE METAS ANUAIS FIXADAS NOS TRÊS EXERCÍCIOS ANTERIORES	ANEXO IV.2
AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS METAS RELATIVAS AO ANO ANTERIOR	ANEXO IV.2a
EVOLUÇÃO DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO	ANEXO IV.3
RECEITA DE ALIENAÇÃO DE ATIVOS E APLICAÇÃO DOS RECURSOS	ANEXO IV.4
PROJEÇÃO DOS BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS DA LEI ORGÂNICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - LOAS	ANEXO IV.8
AVALIAÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR - FAT	ANEXO IV.9
RENÚNCIA DE RECEITAS ADMINISTRADAS	ANEXO IV.10
DEMONSTRATIVO DAS RENÚNCIAS PREVIDENCIÁRIAS	ANEXO IV.11
ESTIMATIVA DAS RENÚNCIAS PREVIDENCIÁRIAS	ANEXO IV. 11a
DEMONSTRATIVO DA MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO	ANEXO IV.12
DESPESAS QUE NÃO SERÃO OBJETO DE LIMITAÇÃO DE EMPENHO NOS TERMOS DO ARTIGO 9º ,§ 2º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000	ANEXO V
ANEXO DE RISCOS FISCAIS DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – 2007	ANEXO VI
OBJETIVOS DAS POLÍTICAS MONETÁRIA, CREDITÍCIA E CAMBIAL	ANEXO VII

Pode-se dizer que a lei 11.439/2006 está em conformidade com a LRF, uma vez que podemos encontrar os anexos das metas fiscais (anexo IV) e os anexos de riscos fiscais (anexo

VI), além do anexo específico, que fala sobre os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial (anexo VII). Além disso, as informações que são exigidas estão contidas em todos esses anexos.

Em resumo, a lei 11. 439, de 29 de dezembro de 2006, que dispõe das diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2007 e dá outras providências, está redigida corretamente, com os seus anexos coesos e coerentes com o que está disposto na lei. Entretanto, ela não obedeceu ao prazo que estava previsto para ser aprovado e promulgado, o que pode trazer prejuízos para os entes federativos.

### 3. LEI DO ORÇAMENTO ANUAL

A constituição federal, em seu art 165 estabelece que o Poder Executivo deve criar leis que estabeleçam os orçamentos anuais, com base nisso, foi criada a lei 11451/2007 que estima a receita e fixa as despesas da União para o exercício financeiro de 2007.

Essa lei deve estar compatível com as normas constitucionais vigentes, com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) e com a lei 4320/64, mas logo de início podemos notar uma ilegalidade, uma vez que a constituição estabelece que a LOA deve ser devolvida ao poder executivo para sanção até o encerramento da sessão legislativa do ano anterior e o mesmo não ocorreu.

Em conformidade com a constituição (165 § 5º) a LOA/2007 está subdividida em três sub-orçamentos, são eles: orçamento fiscal; orçamento de investimentos; orçamento da seguridade social. Porém, ela não contempla o demonstrativo regionalizado do efeito de benefícios de natureza tributária, conforme estabelecido no § 6º do mesmo artigo. Já em relação ao art 165 § 8º a LOA atende às suas exigências e não tem “caudas orçamentárias”.

Como já mencionado anteriormente, a lei 4320/64 também deve ser observada quando da elaboração da LOA, esta lei, dentre outras coisas estabelece que a lei do orçamento deve conter os seguintes documentos (art. 2º § 1º) :

1. Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Governo;
2. Quadro demonstrativo da receita e despesa segundo as categorias econômicas;
3. Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação;

4. Quadro das dotações por órgão do Governo e da administração;

Esses documentos podem ser observados nos anexos da LOA conforme tabela abaixo:

<b>Documento</b>	<b>Localização na LOA</b>
Sumário geral da receita por fontes; da despesa por funções do Governo	Volume 1 Anexo I; Volume 1 Quadro 7.
Quadro demonstrativo da receita e despesa segundo as categorias econômicas	Volume 1 Quadros 1A, 1B e 1C.
Quadro discriminativo da receita por fontes; respectiva legislação	Volume 1 Quadro 4; Volume 1 pg 445.
Quadro das dotações por órgão do Governo e da administração	Volume 1 Quadro 7.

A lei 4320/64 ainda prevê que a LOA deve ser acompanhada dos seguintes documentos (art. 2º § 2º):

1. Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais;
2. Quadros demonstrativos da despesa;
3. Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do governo.

A tabela abaixo explicita onde se encontram estes documentos na lei 11451/07 (LOA/2007).

<b>Documento</b>	<b>Localização na LOA</b>
Quadros demonstrativos da despesa	Volume 1, Quadros 8A e 8B. 1
Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do governo	Volume 2, 3, 4 e 5.

Já os quadros a que se referem o art. 2º § 2º inciso I da lei 4320/64 não foi localizado na LOA.

Também podemos observar na LOA o cumprimento do art. 6º § 2º, que diz que as receitas que uma entidade pública deva transferir a outra deve estar incluída na despesa de uma e na receita de outra. Este cumprimento pode ser observado no quadro 7 onde entre as despesas dos órgãos estão as transferências para outros órgãos.

---

<sup>1</sup> Estes documentos são demonstrativos da despesa, porém não na forma dos anexos 6 a 9 da lei 4320/64.

No que se refere a LRF podemos observar que a LOA/2007 não apresenta de forma clara a compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas da LDO, exigida no art. 5º inciso I, apesar de mostrar os programas de governo que serão realizadas. Outra deficiência da LOA/2007 é não estabelecer as medidas de compensação exigidas no inciso II do art. 5º.

Apesar disso, a lei 11451/2007 atende ao requisito do inciso III do mesmo artigo, e dispõe sobre reserva de contingência, como pode ser observado nos demonstrativos de despesa. A lei ainda contempla as despesas citadas no § 1º conforme observado no quadro 13, volume 1. Já o refinanciamento da dívida está devidamente discriminado conforme exigência do § 2º e pode ser observado no anexo II.

## REFERÊNCIAS

Brasil. ADCT. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF, 05 out. 1988.

Brasil. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF, 05 out. 1988.

Brasil. Lei nº 4.320, de 17 de março de 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 mar. 1964.

Brasil. Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 ago. 2004.

Brasil. Lei nº 11.439, de 29 de dezembro de 2006. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2007 e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 dez. 2006.

Brasil. Lei nº 11.451, de 7 de fevereiro de 2007. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2007. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 08 mar. 2007.

Brasil. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 mai. 2000.