CONASS documenta

Cadernos de
informação técnica
e memória do CONASS

30

O Direito Sanitário como instrumento de fortalecimento do SUS: a ênfase na Educação Permanente em Saúde e os Resultados do Curso de Especialização

Anexo 7

ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

Conteudista

Antônio César Silva Mallet

ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL[1,2]

INTRODUÇÃO

n. 30
O Direito Sanitário como instrumento de fortalecimento do SUS: a ênfase na Educação Permanente em Saúde e os Resultados do Curso de Especialização

Anexo 7
ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

O orçamento público, como um dos instrumentos de gestão do Estado, insere-se no conjunto das ações de planejamento da atividade Estatal, relacionando-se com toda a variada gama de relações e interações que os órgãos e entes públicos estabelecem para a vida social em seus multifacetados matizes.

O Estado social, nascido nos pós-guerra, trouxe de modo crescente e qualitativo a ideia de que a sociedade, como repositório da cidadania, deve ser o fim das atividades e ações das instituições públicas, de modo que cada indivíduo possa ter garantida a dignidade inata a cada pessoa (art. 1º, inciso III, da Constituição Federal).

A evolução e o desenvolvimento diverso das nações, por fatores históricos que não cabem neste trabalho, fazem que os países estejam em diferentes níveis de conscientização e percepção dos direitos decorrentes da cidadania, mas, independentemente dos graus e estágios dos avanços e amadurecimento sociais, é inquestionável que vivemos tempos em que o Estado é crescentemente demandado a dar respostas e gerir a vida social com foco na dignidade da pessoa humana.

No Brasil, de modo particular, percebemos a crescente consciência da sociedade e dos cidadãos quanto a seus direitos e ao papel do Estado, o

1 Trata-se de texto base utilizado de forma roteirizada para módulo de ensino. Alterado para o formato de capítulo de livro, com vistas a compor a presente publicação.

2 Conteudista: Antônio César Silva Mallet. Procurador Federal, graduado em direito e filosofia, especialista em direito e mestre em filosofia social. Endereço para acessar este CV: http://lattes.cnpq.br/0051642009486146

que faz que políticas, programas e atividades estatais estejam cada vez mais voltados à satisfação das necessidades básicas das pessoas e para a garantia da dignidade que lhes é inerente. Isso demanda uma capacidade cada vez maior do Estado em planejar e organizar suas ações e atividades, na medida em que há limitação de recursos e a distribuição deles pelo universo de direitos e garantias passa pelo exercício da priorização e opção política.

A seu turno, o orçamento público é um dos instrumentos que se inserem neste universo do planejamento Público, que se perfaz em um ciclo temporal, maior ou menor, com definição de metas prioritárias e alocação de recursos segundo a capacidade de arrecadação do Estado e do programa político escolhido pelos eleitores nas urnas. Assim, aplicar com competência os recursos públicos que são arrecadados pelas Fazendas Públicas é o grande desafio do Poder Público em todas as suas esferas (Federal, Estadual e Municipal), e este desafio é representando anualmente pela Lei Orçamentária Anual (LDO), em que estão compreendidas as receitas e despesas de todos os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, segundo metas, planos e diretrizes constantes do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Ainda que toda liturgia de elaboração do planejamento em nível mais amplo (Plano Plurianual) ou a cada exercício financeiro (ano) possa não estar presente no dia a dia da maioria dos agentes públicos, gestores ou não, o orçamento estará insofismavelmente em cada ação ou atividade administrativa realizada no âmbito dos órgãos ou entes públicos.

Desde as despesas mais simples ou comuns (p. ex.: luz, água, papel ou telefone) ou obrigatórias (pessoal, p. ex.) até aquelas que representam dispêndios em grandes programas e obras públicas, tudo é executado a partir da previsão e em consonância com a técnica do orçamento público, já que nada na vida administrativa pode ser realizado ou executado sem que haja previsão orçamentária para tanto (art. 167, II, da Constituição Federal).

Nesse sentido, dotar os agentes e gestores públicos do ferramental, conceitual e teórico, sobre orçamento público é condição essencial para a consecução da eficácia, da eficiência e efetividade da atuação administrativa,

na razão direta de que no planejamento e execução diuturna do orçamento é que restará possível a própria participação nos rumos e diretrizes da vida da administração pública.

A seguir, tentaremos expor de modo objetivo e direto os principais conceitos, regras, princípios e diretrizes aplicáveis ao orçamento público visando a contribuir para o debate e a percepção da necessidade do domínio deste instrumento como um valor para a boa prática administrativa.

ORÇAMENTO PÚBLICO – CONCEITO E VISÃO GERAL NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

O orçamento público pode ser definido, em linhas gerais e sem um rigor técnico-jurídico, como o instrumento que retrata, de um lado, em termos de dinheiro, o conjunto de ações e atividades que serão desenvolvidas pelos órgãos e entes administrativos por período de tempo definido, e, de outro lado, os meios financeiros que darão suporte a tal atuação.

Tradicionalmente o orçamento público é assim conceituado: "orçamento é o ato por meio do qual são previstas e autorizadas as receitas e despesas do Estado e das demais entidades que por lei estão submetidas a essas mesmas regras" (Decreto de regulação francês de 31/5/1862).

Do ponto de vista mais técnico-contábil, o orçamento público é o planejamento e execução dos gatos públicos de cada exercício financeiro, que compreende sempre o ano civil, consubstanciado por um programa de trabalho do governo, calculando os gastos e investimentos segundo os recursos e receitas estimadas.[3]

Ao lidar com o planejamento público das receitas e despesas do Estado, o orçamento se apresenta como importante instrumento de gestão, que condiciona e orienta a programação e a execução das atividades administrativas, uma vez que, como se disse, é por intermédio do orçamento que o

3 LIMA, Diana Vaz. *Contabilidade p*ública. São Paulo: Atlas, 2007.

Poder Público elabora seu plano de trabalho, anuncia à sociedade as ações que serão realizadas, controla a execução dessas ações e avalia o grau de sucesso nas suas operações.

A opção brasileira foi pelo que se denomina "orçamento-programa", que resta formatada pelos ditames da Lei n. 4.320, de 1964, caracterizando este instrumento como ferramenta essencial do planejamento Estatal, e por intermédio do qual são destacados os objetivos, metas, prioridades do projeto político dominante escolhido pelos cidadãos nas urnas eleitorais.

A Constituição Brasileira tratou do tema no Título VI (Da Tributação e do Orçamento), Capítulo II (Das Finanças Públicas), Seção II (Dos Orçamentos), arts. 165 a 169, da Constituição Federal. Inserido no contexto geral do Título VI, o orçamento está compreendido no conjunto das Finanças Públicas e tem regramento bastante rígido e específico, que parte da normatização constante do próprio texto Constitucional e se espraia por rigoroso normativo infraconstitucional.

É claro que a Constituição da República também cuida do Orçamento para além do Título VI quando trata das competências legislativas (arts. 24, 48, 52, 61, 62, 68, 84, 99 e 127, da Constituição Federal) e dos controles (arts. 70 e 71, da Constituição Federal).

Há consenso quanto à necessidade de rigor e tipificação normativa do orçamento público não só porque as receitas que mantêm e movimentam todo o conjunto de órgãos e entes do Estado são provenientes, na quase totalidade, da tributação sobre as atividades econômicas exercidas pelo corpo social, mas, fundamentalmente, porque, como instrumento inato à própria atividade que o Estado tem na legalidade, é um de seus princípios instrutores e reitores.

Assim, pode-se dizer que o orçamento público é um instituto do ponto de vista conceitual e do rigor técnico bastante robusto, representado por normas que condicionam e definem de modo objetivo e com pouco margem de interpretação as etapas de elaboração, aprovação, execução e controle.

Nesse sentido, da própria Constituição emanam os princípios que, retratados objetivamente em normas inferiores, informam e condicionam o orçamento público, por meio do estabelecimento de regras básicas, a fim de emprestar o maior grau possível de racionalidade, eficiência e transparência aos processos de elaboração, execução e controle.

PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

Além dos princípios gerais para toda Administração Pública – art. 37, *caput*, da Constituição Federal, o orçamento público possui princípios específicos. Neste trabalho, são citados os princípios adotados como centrais pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), como norteadores do orçamento da União.

São eles:

- Unidade ou Totalidade: de acordo com este princípio, o orçamento deve ser uno, ou seja, cada ente governamental deve elaborar um único orçamento. Este princípio é mencionado no *caput* do art. 2º da Lei n. 4.320, de 1964, e visa a evitar múltiplos orçamentos dentro da mesma pessoa política. Dessa forma, todas as receitas previstas e despesas fixadas, em cada exercício financeiro, devem integrar um único documento legal dentro de cada nível federativo.

- Universalidade: segundo este princípio, a Lei Orçamentária Anual (LOA) de cada ente federado deverá conter todas as receitas e as despesas de todos os Poderes, órgãos, entidades, fundos e fundações instituídas e mantidas pelo poder público. Este princípio é mencionado no *caput* do art. 2º da Lei n. 4.320, de 1964, recepcionado e normatizado pelo § 5º do art. 165 da Constituição Federal.

- Anualidade ou Periodicidade: conforme este princípio, o exercício financeiro é o período de tempo ao qual se referem a previsão das

receitas e a fixação das despesas registradas na LOA. Este princípio é mencionado no *caput* do art. 2º da Lei n. 4.320, de 1964. Segundo o art. 34 dessa lei, o exercício financeiro coincidirá com o ano civil (1º de janeiro a 31 de dezembro).

- Exclusividade: o princípio da exclusividade, previsto no § 8º do art. 165 da Constituição Federal, estabelece que a LOA não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa. Ressalvam-se dessa proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO), nos termos da lei.

- Orçamento bruto: o princípio do orçamento bruto, previsto no art. 6º da Lei n. 4.320, de 1964, preconiza o registro das receitas e despesas na LOA pelo valor total e bruto, vedadas quaisquer deduções.

Não Vinculação da Receita de Impostos: estabelecido pelo inciso IV do art. 167 da Constituição Federal, este princípio veda a vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, salvo exceções estabelecidas pela própria Constituição Federal:

> 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 arts. 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 arts. 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 n. 42, de 19.12.2003);
>
> [...]

> §4º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 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 n. 3, de 1993.)

- Especificidade ou Especialização: o princípio da especificidade ou da especialização tem como objetivo impedir a inclusão de dotações globais na LOA para atender as despesas (exceto nos casos da reserva para contingências e para o chamado "investimentos em regime de Execução Especial"). Assim, toda a despesa deve ser identificada no mínimo por elemento, permitindo um maior controle da execução orçamentária. Este princípio está consagrado nos artigos 5º e 15 da Lei n. 4.320/1964.

CICLO ORÇAMENTÁRIO: ELABORAÇÃO – APROVAÇÃO – EXECUÇÃO – CONTROLE

No Brasil, como na maioria dos países de regime democrático, o processo orçamentário reflete a corresponsabilidade entre os poderes, configurando-se em quatro fases distintas: 1 – a elaboração (consolidação) da proposta, feita no âmbito do Poder Executivo; 2 – a apreciação e votação pelo Legislativo – no caso do governo federal, o Congresso Nacional; 3 – a sua execução (todos os Poderes e seus órgãos e entes vinculados); e 4 – o controle, consubstanciado no acompanhamento e avaliação da execução (interno e externo, por meio de órgãos específicos ou pelas representações sociais).

Para realizar esse planejamento a Constituição Federal prevê três leis que devem ser estabelecidas periodicamente: o Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA estabelece objetivos, diretrizes e metas para quatro anos. A LDO e a LOA são validas para cada exercício (ano). Essas leis são subordinadas entre si: as LDO anuais devem respeitar os limites do PPA e as LOA devem respeitar as respectivas LDO.

O ciclo orçamentário é balizado por prazos estabelecidos nas normas de regência dos orçamento público, conforme se segue: (*i*) o Plano Plurianual (PPA) é encaminhado pelo Executivo ao Congresso até 31 de agosto do primeiro ano de cada novo governo, mas ele só começa a valer mesmo no ano seguinte; (*ii*) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve ser apresentada até 15 de abril e aprovada, pelo Congresso Nacional, até o dia 17 de julho; e (*iii*) a Lei Orçamentária Anual (LOA) até 31 de agosto, sendo que a regra é de que o Congresso Nacional a aprove até Orçamento até 22 de dezembro.

Este processo de trabalho de construção do orçamento público significa, teleologicamente, a tentativa dos órgãos e instituições públicas de receber e compreender corretamente as demandas da sociedade, estimar a capacidade de recolhimento de recursos financeiros e alocar recursos limitados às ações prioritárias. A iniciativa das leis do PPA, LDO e LOA é do Poder Executivo, que consolida as respectivas propostas e encaminha, na forma de Projeto de Lei, para apreciação e votação pelo Congresso Nacional.

Como todo processo legislativo, o Poder Legislativo tem liberdade para alterar a proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo, respeitada a compatibilidade entre as receitas e despesas prevista na mesma. Aprovada a LOA, o Poder Executivo está autorizado, na vigência do exercício civil, a iniciar a execução nos termos estabelecidos pelo Congresso Nacional. A partir desse momento a execução orçamentária se entrelaça com a execução financeira, que é a disponibilização dos recursos segundo os limites e programação previstos na LOA.

Assim, apenas depois da publicação da LOA, o chefe do Poder Executivo pode iniciar a execução de seus programas. Passa-se da fase de estimativa das receitas e fixação das despesas (Planejamento Orçamentário) para a fase de realização da receita e da despesa (Execução Orçamentária).

Nem sempre o Orçamento é cumprido na íntegra devido a fatores como: arrecadação que não se efetiva conforme planejado, pressões políticas, calamidades naturais, comoções internas, entre outros fatores.

Os créditos que autorizam a realização da despesa pública têm duas classificações: créditos ordinários e créditos adicionais. Créditos ordinários são autorizações constantes da LOA. Já os créditos adicionais representam autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na LOA e têm três tipos de classificação:

· Créditos suplementares – Visam a correção de erros de orçamentação, o reforço de dotações já existentes ou o atendimento de mudanças de políticas públicas. São créditos relacionados diretamente ao orçamento, já que suplementam dotações já existentes.

· Créditos especiais – São para despesas para as quais não há dotação orçamentária na LOA. Sua ocorrência indica mudança de rumos das políticas públicas que tornam necessária a criação de dotações para atender novos programas e/ou ações.

· Créditos extraordinários – Caracterizam-se pela imprevisibilidade do fato e requerem ação urgente do Poder Público (por exemplo, guerra, calamidade pública e comoção interna). Não decorrem de planejamento e independem da existência prévia de recursos disponíveis.

Como se disse, a execução orçamentária aprovada pela LOA é realizada pelos vários órgãos e entes da Administração Pública. No Poder Executivo, os parâmetros da execução orçamentária são estabelecidos em Decreto Presidencial conhecido como "Decreto de Contingenciamento", que se caracteriza como salvaguarda e balanceamento durante o exercício financeiro entre as despesas e receitas (que são estimadas na proposta de LOA e na própria Lei aprovada pelo Congresso Nacional). Nos demais Poderes estes parâmetros e limites são estabelecidos por ato próprio. Estes limites decorem de previsão da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), nos seus arts. 8º, 9º e 13, e visam a garantir os resultados fiscais estabelecidos na LDO e a estabelecer controle sobres os gastos públicos.

Durante toda a execução do orçamento, exercita-se a atividade do controle interno pelo próprio Poder Executivo (pela Controladoria Geral da União (CGU) e seus órgãos seccionais), e, principalmente, a de controle externo, pelo Poder Legislativo, diretamente quando aprova as contas do Presidente da República e por intermédio do Tribunal de Consta da União (TCU).

Observe-se que, embora não seja estritamente considerada como função de controle da execução do orçamento, a figura da Reprogramação Orçamentária é um instrumento previsto pela LRF e anualmente consta da LOA que visa a permitir ao Poder Executivo realizar avaliação bimestral das despesas e receitas da União. Tal avaliação deve ser encaminhada ao Congresso Nacional e aos demais Poderes.

Por esse instrumento, o Governo pode revisitar o orçamento aprovado em face das circunstâncias econômicas e o consequente balanço entre receitas e despesas, para reprogramar a execução orçamentária aos níveis que mantenham os gastos públicos e as metas fiscais sob controle.

CORRELAÇÃO E INTERFACE ENTRE O ORÇAMENTO PÚBLICO E A FINANÇA PÚBLICA

A LOA subdivide-se em três orçamentos:

a) Orçamento Fiscal: refere-se aos três poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. Envolve receitas que serão aplicadas nos gastos com pessoal, custeio da máquina administrativa, transferências para outras entidades governamentais, bem como as despesas que irão gerar novos gastos (chamadas de *despesas de capital*), em que os tributos são a principal fonte de recursos.

b) Orçamento de Investimento: corresponde aos investimentos realizados em empresas onde o Governo, direta ou indiretamente, detém maioria do capital social com direito a voto.).

c) Orçamento da *Seguridade Social:* abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados, seja da administração direta ou indireta, assim como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

As finanças públicas são as receitas que alimentarão o orçamento fiscal e da seguridade social e o orçamento de investimento, e constarão como previsão e depois como fluxo de dispêndio durante a execução orçamentária anual.

As receitas podem ser orçamentárias ou extraorçamentárias. A primeiras são aquelas previstas na LOA e constituem fonte de recursos para fazer frente às despesas orçamentárias. As extraorçamentárias apresentam caráter temporário e não integram a LOA. O Estado é mero depositário desses recursos, que constituem passivos exigíveis e cujas restituições não se sujeitam à autorização legislativa. Exemplos: Depósitos em Caução, Fianças, Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO), emissão de moeda e outras entradas compensatórias no ativo e passivo financeiros.

As receitas podem ser classificadas ainda como receitas correntes ou receitas de capital.

As receitas correntes são aquelas arrecadadas dentro do exercício e que aumentam as disponibilidades financeiras do Estado, em geral com efeito positivo sobre o patrimônio líquido, constituindo-se como instrumento para financiar os objetivos definidos nos programas e *ações* correspondentes às políticas públicas constantes da LOA, de acordo com o § 1º do art. 11 da Lei n. 4.320, de 1964.

Já as receitas de capital são aquelas que aumentam as disponibilidades financeiras do Estado. Porém, de forma diversa das receitas correntes, as receitas de capital não provocam efeito sobre o Patrimônio Líquido. De acordo com o § 2º do art. 11 da Lei n. 4.320, de 1964, com redação dada pelo Decreto-Lei n. 1.939, de 20 de maio de 1982, receitas de capital são as provenientes de: realização de recursos financeiros oriundos da constituição de dívidas; conversão, em espécie, de bens e direitos; recebimento de recursos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinados a atender despesas de capital; e, superávit do orçamento corrente.

Na Lei n. 4.320, de 1964, podem ser conferidas a classificação econômica das receitas.

OS GASTOS PÚBLICOS E ESTÁGIOS DA DESPESA PÚBLICA

O gasto público é definido como o conjunto de dispêndios que financiam as atividades e ações dos órgãos e entes da administração pública. O gasto público é aquele aprovado pela Lei Orçamentária Anual e fica vinculado aos limites, ações, programas e metas nela estabelecidas.

A despesa pública é realizada segundo as seguintes etapas: empenho, liquidação e pagamento.

> Empenho da despesa é o ato administrativo emanado pelo poder público, em que este reserva crédito ao credor que só receberá o devido pagamento caso cumpra com as obrigações legais ajustadas. Esse ajuste é veiculado por meio da Nota de Empenho. (art. 58, da Lei n. 4.320, de 1964)

> Liquidação é a fase na qual a administração pública, na pessoa do responsável pelo recebimento do material, serviço ou obra, verifica se o fornecedor/credor cumpriu com todas as obrigações compactuadas, examinando se a quantidade recebida, a qualidade do produto e a documentação acessória estão condizentes ao registrado na Nota de Empenho ou Contrato. Observada a adimplência por parte do fornecedor, a autoridade administrativa irá atestá-la no documento de recebimento (nota fiscal, recibo, comprovantes, etc.). Este ato administrativo gera direito líquido ao credor para o pagamento da contraprestação. (art. 63, da Lei n. 4.320, de 1964)

> Pagamento é a fase da quitação da obrigação da administração pública para com o credor. Essa quitação se consolida pela emissão da Ordem Bancária (OB) de pagamento, e recolhimentos de encargos retidos. (art. 64, da Lei n. 4.320, de 1964).

De ordinário, as etapas acima mencionadas das despesas públicas devem estar adstritas ao exercício financeiro, uma vez que o orçamento público é regido, entre outros, pelo princípio da anualidade. Excepcionalmente,

entretanto, permite-se que as despesas não sejam pagas no mesmo exercício do orçamento que as contemplaram. Para estas situações excepcionais existe a figura do "Restos a Pagar – RAP".

Repita-se: todas as etapas da despesa pública devem coincidir com o ano civil – 1º de janeiro a 31 de dezembro. Ao término do período, ao que chamamos de encerramento do exercício, apura-se o resultado da situação orçamentária da Unidade Gestora. É normal na apuração restarem despesas empenhadas ainda pendentes de quitação, as quais deverão ser pagas no próximo exercício financeiro. A esse fato que se dá o nome de "restos a pagar". Não se deve confundir, entretanto, Restos a Pagar (RAP) com Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), uma vez que estas são os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente e podem ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

As despesas podem ainda ser classificadas como discricionárias e obrigatórias. Despesas discricionárias são aquelas que permitem ao gestor público flexibilidade quanto ao estabelecimento de seu montante, assim como quanto à oportunidade de sua execução, e são efetivamente as que concorrem para produção de bens e serviços públicos. Exemplo: Investimentos como construção de escolas, rodovias, hospitais, manutenção e reforma predial, capacitação de servidores etc. Despesas obrigatórias são aquelas nas quais o gestor público não possui discricionariedade quanto à determinação do seu montante, bem como ao momento de sua realização, por determinação legal ou constitucional. Por possuírem tais características, essas despesas são consideradas de execução obrigatória e necessariamente têm prioridade em relação às demais despesas, tanto no momento de elaboração do orçamento, quanto na sua execução. Exemplo: despesas com o pessoal e encargos sociais, sentenças judiciais e limites constitucionais mínimos para a saúde e educação.

No tocante às despesas obrigatórias e no interesse mais direto deste programa de estudos, importa considerar os gastos mínimos com Saúde. Hoje os percentuais mínimos para Saúde estão definidos na Lei Complemen-

tar n. 141, de 13 de Janeiro de 2012, que regulamentou o § 3º do art. 198, da Constituição Federal, e, por consequência, a Emenda Constitucional (EC) n. 29, de 2000. A Lei Complementar confirmou, ainda, o percentual mínimo anual estabelecido pela EC n. 29/2000 da participação dos estados (12%), Distrito Federal (12% e 15%) e municípios (15%)

O percentual mínimo anual da participação da União foi vetado, mas estabeleceu que a União deve aplicar anualmente o montante correspondente ao valor empenhado no exercício financeiro anterior, acrescido no mínimo, o percentual da variação do Produto Interno Bruto (PIB) do ano anterior, sendo que, na hipótese de variação negativa do PIB, o montante anual não poderá ser reduzido.

Em linhas gerais, pode-se dizer que esta norma determinou o que, efetivamente deve ser considerado e o que não deve ser considerado gasto em ações e serviços públicos de saúde, elenca despesas com ações e serviços públicos de saúde, diz quais despesas que não constituirão gastos com ações e serviços públicos de saúde, reforça o modelo de financiamento existente (tripartite), e, instituiu normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde na esfera federal, na estadual, na distrital e na municipal.

Outro ponto importante é que as despesas com ações e serviços públicos de saúde, realizadas pelos entes federativos (União, estados, Distrito Federal e municípios), deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos Fundos de Saúde. Na prática isso significa que os recursos destinados para as ações e serviços públicos de saúde devem ser administrados pelos respectivos Fundos de Saúde, e não por outros setores da administração pública.

Interessa ainda conhecer a classificação por categoria econômica: capital e custeio (art. 12, da Lei n. 4.320, de 1964). As despesas de custeio têm dupla face:

> Correntes – despesas de manutenção das atividades dos órgãos da administração pública, como, por exemplo: despesas com pessoal, aquisição de bens de consumo, servi-

ços de terceiros, manutenção de equipamentos, despesas com água, energia, telefone etc. Estão nesta categoria as despesas que não concorrem para ampliação dos serviços prestados pelo órgão, nem para a expansão das suas atividades manutenção de serviços anteriormente criados e que corresponda a uma contraprestação em favor da administração pública;

Transferências Correntes – as transferências, com ou sem contraprestação, mas que não estejam vinculada a nenhuma prestação de serviço em favor da administração pública.

Já as despesas de capital estão relacionadas com aquisição de máquinas e equipamentos, realização de obras, aquisição de participações acionárias de empresas, aquisição de imóveis, concessão de empréstimos para investimento. Normalmente, uma despesa de capital concorre para a formação de um bem de capital, assim como para a expansão das atividades do órgão. Depois, a movimentação dos recursos financeiros para execução do planejamento orçamentário aprovado na LOA pode se dar por cota, repasse e sub-repasse.

Cabe observar que, do ponto de vista operacional, todas as movimentações financeiras dos órgãos e entidades que compõem o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social se dá por intermédio do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi). Este Sistema, embora de origem federal e de uso geral entre os órgãos e entidades contemplados no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, também pode ser utilizado pelos órgãos e entes Municipais e Estaduais, bem assim por entidades privadas, sempre, em qualquer hipótese, mediante convênio e celebração de Termo de Cooperação com a Secretaria do Tesouro Nacional (SOF/MPOG). O Siafi, embora nascido em berço Federal, também se encontra em Unidades da Federação, não só pelo convênio e cooperação antes descritos, mas como Sistema customizado pelos próprios entes da federação, servindo, portanto, não só para recebimento de recursos federais mas, também, para a operação dos Sistemas Financeiros

locais. A função operacional do Siafi convive também com a função de transparência e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial da Administração Pública, pela gama de informações e dados gerenciais, bem assim para avaliação da programação autorizada no planejamento aprovado por Lei – LDO – ou Decreto Presidencial (no caso do Executivo Federal).

Retornando ao ponto do orçamento, interessa observar que o mesmo também pode ser executado descentralizadamente, por intermédio da figura da descentralização orçamentária, que é o ato administrativo por intermédio do qual um órgão ou ente administrativo transfere a outro órgão ou ente administrativo parcela de seu orçamento. A descentralização orçamentária se dá por intermédio do Termo de Execução Descentralizada (TED). O TED tem a natureza de contratualização entre órgãos e entes administrativos, que, por essa via, ajustam a execução de ações e programas aprovados pela LOA.

Por fim, há ainda uma figura muito comum na execução orçamentária pública, que é a figura do suprimento de fundos, caracterizando-se como um misto, de um lado, de contratação de serviços ou bens, inclusive obras de engenharia, e, de outro, a modalidade de pagamento.

Hoje o suprimento de fundos tem duas formas de operacionalização: Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF), e, conta tipo "B", por depósito em conta bancária, nos casos em que não seja possível a utilização do CPGF. Como se vê, o orçamento público é uma peça bastante técnica e rigorosa do ponto de vista técnico, intencionando desde sua elaboração até a execução a observância fiel do planejamento que o ensejou e inspirou, mais diretamente pela obediência ao Programa de Trabalho previsto na LOA (p.ex.: manutenção administrativa, capacitação e despesas de pessoal etc.) e elementos de despesas.

REFERÊNCIAS LEGAIS

Legislação Orçamentária. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/legislacao>.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988, Seção II – DOS ORÇAMENTOS, artigos 165 a 169*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

Leis Complementares

BRASIL. *Lei n. 4320, de 17 de março de 1964* (Este texto não substitui o publicado no DOU de 23.3.1964, retificação no DOU de 9.4.64 – 5.5.64 e 3.6.64). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>.

____. *Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp101.htm>.

Leis Ordinárias

BRASIL. *PLDO 2016*. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2016/arquivos-pldo/texto-do-projeto-de-lei.pdf>.

____. *Lei n. 13.080, de 2 de janeiro de 2015 (LDO 2015)*. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2015/orcamento-2015/arquivos-ldo-1/lei_13080_2jan2015_texto.pdf>.

____. *Lei n. 13.115, de 22 de abril de 2015 (LOA 2015)*. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2015/orcamento-2015/arquivos-loa/lei-no-13-115_200415.pdf>.

____. *Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>.

____. *Lei n. 10.180, de 6 de fevereiro de 2001*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10180.htm>.

Decretos

BRASIL. *Decreto n. 8.197, de 20 de fevereiro de 2014*. Disponível em: <www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2014/decreto/Decreto%208_197_%20de%20200214.pdf>.

Portarias Específicas do MP e do MF

BRASIL. MISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Portaria SOF n. 51, de 16 de novembro de 1998: http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1998/Portaria_sof_51_161198.pdf

____. ____. *Portaria MOG n. 42, de 14 de abril de 1999*. Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br/sioplegis//servlet/downloadFileGeral?pasta=/fs_sioplegis/AnexosSIOPLEGIS&arquivo=Portaria+-MOG+42_1999_Atualizada_23jul2012.doc>.

____. ____. *Portaria SOF n. 1, de 19 de fevereiro de 2001*. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2001/portarias-sof/Portaria_sof_01_190201.pdf>.

BRASIL. *Portaria Interministerial STN/SOF n. 163, de 2001.* Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2013-1/portariaSOF/PortariaSOF163_de231013.pdf/view>.

BRASIL. MISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Portaria SOF n. 9, de 27 de junho de 2001*. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2001/portarias-sof/Portaria_sof_09_270601.pdf>.

____. ____. *Portaria SOF n. 1, de 11 de janeiro de 2010*. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2010/programacao-orcamentaria-e-financeira/portariasof/Portaria_SOF_01_1_de_110110.pdf 202>.

____. ____. *Portaria SOF n. 4, de 27 de fevereiro de 2015*. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2015/orcamento-2015/arquivos portarias-sof/portaria_sof_04_-de_270215.pdf>.

____. ____. *Portaria SOF n. 15, de 28 de abril de 2015*. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2015/orcamento-2015/arquivos%20portarias-sof/portaria-sof-15_-de-280415.pdf>.

____. ____. *Portaria SOF n. 16, de 29 de abril de 2015*. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2015/orcamento-2015/arquivos portarias-sof/portaria-sof-16_-de-290415.pdf>.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Ggeral do Estado*. 41. ed. São Paulo: Globo, 2001.

BALEEIRO. Aliomar. *Limitações ao poder de tributar*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. pag.784.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito tributário, linguagem e método*. 3. ed. São Paulo: Noeses, 2010.

CHRISTOPOULOS, Basile. *Despesa pública*: estrutura, função e controle judicial. Maceió: eEd. UFAL, 2011.

GALDINO, Flávio. *Introdução à teoria do custo dos direitos*: direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005.

IVO, Gabriel. O princípio da tipologia tributária e o dever fundamental de pagar tributos. In: ALENCAR, Rosmar A. R. Cavalcante de (Org.). *Direitos fundamentais na Constituição de 1988*. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2008.

LIMA NETO, Manoel Cavalcante de. *Função social dos tributos*: ICMS e segurança. Artigo produzido como extrato de Palestra proferida no VIII Congresso Nacional de Direito Público, em Maceió/AL, no dia 1°/5/2009.