

## **PARECER N° , DE 2016**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 229, de 2009, que *estabelece normas gerais sobre plano, orçamento, controle e contabilidade pública, voltadas para a responsabilidade no processo orçamentário e na gestão financeira e patrimonial, altera dispositivos da Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000 a fim de fortalecer a gestão fiscal responsável, e dá outras providências.*

**RELATOR:** Senador **RICARDO FERRAÇO**

### **I – RELATÓRIO**

Vêm à apreciação da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei do Senado nº 229, de 2009, em atendimento ao art. 165, § 9º, da Constituição Federal, que institui lei complementar para dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, além de estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

O PLS nº 229, de 2009, de autoria do Senador Tasso Jereissati, regula diversos dispositivos da Constituição Federal, integrantes do Capítulo II, dedicado às Finanças Públicas, que compõe o Título VI, da Tributação e do Orçamento – mais especificamente o art. 165, § 9º, bem assim o art. 163, I a IV, o art. 168 e o art. 169. Na sua parte principal, substitui a conhecida Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais sobre finanças públicas e foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988.

O autor esclareceu que o cerne da proposta é o reforço da responsabilidade na gestão das finanças públicas, compreendendo os processos de planejamento e orçamento, e a gestão financeira, contábil e patrimonial da administração pública. Propôs, assim, a adoção de regime responsável de elaboração e apreciação do orçamento público, promovendo mudanças importantes, desde a abrangência das três leis (plano, diretrizes e orçamento) que integram o ciclo de gestão financeira do país até

o processo de sua votação e definição pelo Poder Legislativo. O autor afirmou buscar a modernização das peças em várias frentes, como seria o caso da adoção de uma espécie de orçamento plurianual de investimentos.

Ao iniciar sua tramitação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), o PLS nº 229, de 2009 teve apensado o PLS nº 248, de 2009, de autoria do Senador Renato Casagrande, que buscava a edição de uma lei complementar de finanças públicas para substituir a Lei nº 4.320, de 1964, na pretensão de incluir dispositivos para evitar a falta de padronização, divergências conceituais e dúvidas jurídicas hoje existentes.

Entretanto, o Senador Romero Jucá, requereu a apensação e tramitação conjunta desses dois projetos ao PLS nº 175, de 2009, de autoria do Senador Raimundo Colombo, que havia sido inicialmente distribuído para esta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), onde chegou a ser apresentado Parecer, não votado, pelo Senador Osmar Dias, que concluía pela apresentação de Substitutivo. O autor do PLS nº 175, de 2009 alegava que a edição de lei complementar impõe-se como providência urgente tendo em vista que diversas questões carecem de disciplinamento por estar a matéria apenas parcialmente regulada na Lei nº 4.320, de 1964.

Dessa forma, os três projetos foram apensados na CCJ para a elaboração de parecer sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa. O relator então designado, Senador Arthur Virgílio (PSDB-AM), apresentou Relatório que, tendo como base a proposição do Senador Jereissati, propôs Substitutivo fruto de fusão que na essência acatava as três proposições. Em junho de 2010, o Substitutivo foi aprovado por unanimidade pela CCJ e remetido para exame desta CAE.

Inicialmente, o Senador Francisco Dornelles (PP-RJ) foi designado relator nesta comissão, tendo realizado algumas audiências públicas com autoridades federais e estaduais, e outros profissionais de notório saber na área. Em junho de 2012, o relator apresentou Relatório favorável ao PLS nº 229, nos termos do Substitutivo que apresentou, e pela rejeição dos PLS nºs 175 e 248. Entretanto, o Relatório nunca chegou a ser votado. Nesse meio tempo, diversos projetos foram apensados aos que tramitavam conjuntamente, até que, em abril de 2015, foi aprovado Requerimento nº 226, de 2015, de autoria do Senador Tasso Jereissati solicitando o desapensamento do PLS nº 229, de 2009, para que tenha tramitação autônoma.

Em julho último, apresentei uma primeira versão deste parecer, que foi objeto de realização de Audiência Pública na CAE, no dia 23/09/15, com a presença dentre outros dos secretários-executivo do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento. Ao final da audiência, o Presidente da CAE acordou com os representantes de ambos os ministérios um prazo para que eles apresentassem sugestões de melhoria ao texto do Substitutivo anteriormente apresentado.

Esse prazo revelou-se extremamente útil, na medida em que possibilitou vários encontros entre a equipe que me apoia neste projeto e técnicos do Poder Executivo, tendo eu acolhido diversas sugestões que certamente em muito contribuem para o aprimoramento do texto. Portanto, uma versão reformada deste relatório foi apresentada em dezembro de 2015, já se beneficiando de alterações provenientes de comentários recebidos de técnicos dos ministérios da Fazenda e do Planejamento.

Entretanto, por solicitação do Poder Executivo, resolvemos conceder maior prazo para que ocorressem novas discussões técnicas entre a minha assessoria e os técnicos do Poder Executivo e do Tribunal de Contas da União. Desta vez, a própria Casa Civil da Presidência da República interveio para arbitrar alguma divergência havida entre as posições dos ministérios da Fazenda e do Planejamento. Enfim, pode-se dizer que o relatório reformado que agora apresento, em sua terceira versão, beneficiou-se de uma revisão completa e exaustiva por parte de representantes de diversas entidades envolvidas nos temas aqui tratados.

Ao projeto de lei acima não foram apresentadas emendas.

## II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal, opinar, dentre outros temas, sobre proposições pertinentes a finanças públicas, orçamento, normas gerais de direito financeiro e econômico e dívida pública. A CAE opina sobre o mérito desses temas, cabendo à CCJ o exame da juridicidade da matéria.

Ao examinar o PLS nº 229, de 2009, constatamos que tanto a proposição original do Senador Tasso Jereissati quanto o Substitutivo do Senador Artur Virgílio aprovado pela CCJ são louváveis e abrangentes, pois se aprofundaram no estudo da matéria e incorporaram artigos inovadores no trato do ciclo de gestão das finanças públicas e das regras que disciplinam a responsabilidade fiscal.

Entretanto, em função das inúmeras sugestões recebidas, algumas delas decorrentes dos avanços ocorridos nesses seis anos que se passaram desde a aprovação do Substitutivo proposto pelo Senador Arthur Virgílio na CCJ, optamos por apresentar um Substitutivo que contemple as sugestões consideradas pertinentes por esta relatoria. A ressaltar que preocupamo-nos também em reduzir o nível de detalhamento dos dispositivos, de forma a preservar alguma flexibilidade aos entes da Federação, bem como eliminar matéria de menor amplitude, que possa ser tratada por lei ordinária ou pela lei de diretrizes orçamentárias (LDO) dos entes da Federação. Como resultado, mesmo tratando de novos assuntos, o Substitutivo aqui apresentado contém 45 artigos a menos do que o Substitutivo aprovado na CCJ, com uma redução também significativa na extensão da proposta.

Uma preocupação que tivemos ao preparar o nosso Substitutivo foi a de resguardar a sua harmonia e coerência no projeto como um todo. Assim, em relação ao texto aprovado pela CCJ, fizemos alguns ajustes na divisão da matéria entre títulos, capítulos e seções, como a separação dos capítulos que tratavam de “Planejamento e Orçamento” e “Classificadores Orçamentários e Contabilidade”, que passaram cada um desses quatro assuntos a constituir título próprio. Entretanto, mantivemos a lógica já constante do Substitutivo anterior, de seguir no ordenamento de títulos, capítulos e seções a maior proximidade possível com a ordem cronológica do ciclo de gestão das finanças públicas.

Incluímos um capítulo tratando do disciplinamento previsto no art. 165, § 9º, inciso III, da Constituição Federal, dispositivo inserido pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015, que estabeleceu o regime de execução obrigatória das emendas individuais aprovadas pelo Congresso Nacional. Ali, estabelecemos que a obrigatoriedade de empenho e pagamento das emendas são cumulativos; que eventual contingenciamento para o conjunto das emendas será aplicado de forma igualitária; que se observe critérios universais e objetivos na obtenção de equidade na execução das emendas; o que não constitui impedimento de ordem técnica para a execução das emendas e que são cabíveis sanções aos agentes públicos que descumprirem a regra.

Ademais, optamos por excluir o Título VII do Substitutivo anteriormente aprovado pela CCJ, que alterava a Lei de Responsabilidade Fiscal ao consolidar regras que pudessem ser caracterizadas como tipicamente relacionadas ao controle da gestão fiscal ou à transparência. Na nossa avaliação, apesar de muitas das propostas constantes daquele título serem meritórias, dada a relevância da matéria a sua discussão e aprovação deve seguir projeto legislativo específico. Portanto, adotamos o princípio, às vezes de difícil aplicação, de distinguir os assuntos conforme a sua natureza. Aqueles que tratasse dos processos e procedimentos relacionados ao ciclo de gestão das finanças públicas foram avaliados com vistas a sua manutenção no Substitutivo aqui apresentado.

Dessa forma, permaneceram em nosso Substitutivo apenas duas propostas de alteração na Lei de Responsabilidade Fiscal, referentes aos seus arts. 4º e 9º, que tratam respectivamente da LDO e do processo de contingenciamento. Essas alterações se fazem necessárias, pois estão intrinsecamente relacionadas ao novo papel que se espera da LDO no controle dos gastos em médio prazo e à extensão aos demais entes do processo de contingenciamento em vigor na União. Descrevo, a seguir, os principais pontos do substitutivo.

## 1. Reformulação do PPA

Com o objetivo de eliminar inconsistência temporal da atual legislação, pela qual no primeiro ano do mandato o Poder Executivo elabora os projetos de LDO e LOA sem que haja sequer projeto de PPA em tramitação, propomos a antecipação do prazo de envio e apreciação do PPA para torná-lo igual ao da LDO (encaminhamento em 30

de abril e aprovação até o fim do primeiro período de sessão legislativa). Para possibilitar essa antecipação, o PPA deve ser simplificado, e ter por base o programa de governo apresentado pelo candidato vitorioso a cargo majoritário no Poder Executivo. Ademais, exige-se que acompanhe o PPA da União cenário fiscal prospectivo indicando como a estratégia de longo prazo se coaduna com os princípios da gestão fiscal responsável.

## 2. Racionalização do Investimento Público e Programação Fiscal de Médio Prazo

A exemplo de boas práticas internacionais na gestão dos investimentos públicos, propomos que a União institua metodologias, normas e procedimentos que orientem a pré-avaliação, revisão independente, seleção, implementação, ajuste, operação e avaliação das iniciativas e dos projetos de investimento que pleiteiem ou sejam financiados por recursos públicos. As metodologias, normas e procedimentos, a serem seguidos por todos os entes da Federação, deverão ter como objetivo melhorar a eficiência e a eficácia no uso dos recursos públicos, atribuindo-os a iniciativas que individualizem as necessidades e oportunidades de investimentos e gerem maior rentabilidade econômica e social, em conformidade com as diretrizes e os objetivos do plano plurianual.

O papel da LDO como instrumento de ligação entre o médio e curto prazo é reforçado. Exige-se que o governo defina no Anexo de Metas Fiscal, que acompanha a LDO, o espaço fiscal para a inclusão de novos projetos de investimento em cada um dos quatro anos subsequentes ao que ela se refere. A ideia é que o governo projete todas as suas obrigações já contratadas ou esperadas para os anos seguintes (*baseline*) e, a partir da meta fiscal definida, defina o espaço disponível para novos projetos. Assim, a inclusão de novos projetos de investimento exigiria que os projetos anteriormente aprovados tenham sido adequadamente contemplados, além de que sejam compatíveis com PPA e LDO, viabilizem pelo menos uma etapa da obra e constem no Banco de Projetos. Dessa forma, os governos passarão a fazer um planejamento fiscal de médio-prazo consistente, e deixarão de assumir obrigações futuras sem as devidas fontes de recursos para financiá-los.

## 3. Realismo Orçamentário

Outra modificação importante no papel da LDO refere-se à fixação da previsão de receitas primárias a ser usada durante toda a tramitação do projeto de LOA no Poder Legislativo. A ideia original dos constituintes de 1988 quando instituíram os três instrumentos de planejamento e orçamento era de que caberia à LDO, além de determinar a meta fiscal, decidir sobre os grandes agregados de receitas e despesas, cabendo à LOA o papel de detalhar os gastos públicos dentro desses limites. Pretende-se resgatar essa concepção original, reduzindo fortemente o irrealismo orçamentário que tem prevalecido nos últimos anos. Para tanto, a previsão de receitas primárias que o Poder Legislativo aprovar na LDO deverá ser mantida tanto no projeto de LOA, quanto

no autógrafo devolvido para sanção pelo Poder Executivo. Eventuais acréscimos nas estimativas das receitas identificados durante a tramitação legislativa do projeto de lei orçamentária deverão ser incorporados à reserva de contingência.

Em relação à LOA, mantivemos alteração proposta no Substitutivo aprovado pela CCJ quanto à data de envio do projeto pelo Executivo, sendo 15 de setembro para Estados e 30 de setembro para Municípios, possibilitando aos entes subnacionais terem conhecimento prévio do montante previsto de transferências a serem recebidas. Ademais, instituímos Anexo em que deverá constar o custo total de cada um dos projetos de investimentos plurianuais, bem como o cronograma anual de execução financeira desses projetos, fornecendo informação relevante sobre o impacto futuro das decisões aprovadas num determinado exercício financeiro.

#### 4. Classificadores e Execução Orçamentária

Ainda no que concerne a LOA, introduzimos título específico sobre os classificadores orçamentários, em que aproveitamos e aperfeiçoamos proposta constante do Substitutivo da CCJ quanto à consideração como classificações auxiliares, constantes apenas da base de dados relacional, à critério de cada ente da Federação, daqueles classificadores de caráter eminentemente técnico. Assim, não haverá acréscimo nos requisitos de classificadores orçamentários atualmente praticados pelos governos estaduais e municipais. No caso da União, cuja LOA atual apresenta um formato extremamente poluído quando comparado à LOA de países industrializados, facilitaríamos a compreensão pelo cidadão comum da informação contida na lei orçamentária (sem perda de informação técnica, que estaria sempre presente nos sistemas informáticos e disponível para consulta).

Quanto à execução da LOA, fixamos para todos os entes da Federação prática e prazos observados atualmente pelo Governo Federal no estabelecimento de contingenciamento proporcional por todos os poderes, ministério público e defensoria pública. Adicionalmente, consolidamos e atualizamos os conceitos relativos aos procedimentos de execução da despesa, assim como suas etapas (empenho, liquidação e pagamento), bem como as formas de pagamento. Ademais, estabelecemos procedimentos mais restritivos aos entes quanto à inscrição de despesas em restos a pagar, exigindo-se que, em cada exercício financeiro, a inscrição seja limitada à disponibilidade de caixa verificada por vinculação de recursos. Esse dispositivo é semelhante ao que a LRF exige ao final do mandato do chefe do Poder Executivo. Acreditamos que, para o gerenciamento responsável das finanças públicas, é preciso estender esse critério a todos os anos do mandato.

Com relação ao título que antes tratava dos fundos públicos e das dívidas, ativa e pública, eliminamos a parte referente à dívida pública (e à dívida ativa), por entender que o assunto já é disciplinado no âmbito da LRF. Ademais, ajustamos a redação relativa aos fundos públicos, que apresentava problemas de ordem conceitual.

## 5. Regras de Contabilidade e Controle

No título que trata da contabilidade aplicada ao setor público, estabelecemos que as normas específicas editadas pelo órgão central de contabilidade do Poder Executivo Federal, a serem observadas por todos os entes da Federação, buscarão, subsidiariamente, a convergência às normas brasileiras de contabilidade e aos padrões internacionais de contabilidade aplicada ao setor público. Adicionalmente, as normas específicas editadas pelo órgão central de contabilidade do Poder Executivo Federal, devem ser ratificadas por conselho de gestão fiscal (cuja criação prevista na LRF está até hoje pendente). Prevemos, ainda, regras gerais sobre a contabilidade patrimonial e demonstrações contábeis dos entes da Federação, bem como sobre a consolidação nacional dessas informações e organização dos serviços contábeis.

No que concerne ao controle, definimos que os órgãos de controle terão como princípio, além da busca pela legalidade e legitimidade, a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade. Estabelecemos a cooperação entre os diversos órgãos de controle interno e externo, além da troca de informações com o Ministério Público e outros órgãos de fiscalização tributária e administrativa. Exige-se que a comissão responsável do poder legislativo, que detenha a atribuição de exercer a fiscalização e controle do Executivo, realize audiência pública com o tribunal de contas da jurisdição para que esse relate as atividades por ele desempenhadas em até 60 dias após o encerramento de cada semestre.

## 6. Das Informações de Custo e da Avaliação de Programas

Estipulamos que sistema de custos possibilitará a geração periódica de informações de custos, de forma a subsidiar decisões quanto ao aperfeiçoamento da gestão, observando as orientações e procedimentos emitidos pelo Poder Executivo.

Ademais, definimos que caberá ao Poder Executivo da União estabelecer metodologias, conceitos, normas e procedimentos que orientarão o monitoramento e a avaliação de políticas públicas e sua articulação com ciclo orçamentário, buscando a convergência entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O monitoramento e a avaliação de política pública serão realizados de forma contínua, com o objetivo de evitar o desperdício de recursos públicos, dentre outros. Ademais, estabelecemos que a avaliação tomará como referência padrões internacionais definidos por organismos internacionais, bem como indicadores correlatos observados em países em estágio de desenvolvimento semelhante ao Brasil.

Por fim, alguns reparos foram feitos ao Substitutivo da CCJ, de modo a corrigir duplicidades entre artigos e parágrafos, e tornar a redação de alguns dispositivos mais precisa. A nossa intenção foi a de sanar deficiências, melhorar a disposição dos artigos, e paralelamente, dar maior clareza e fluidez à redação da matéria.

A elaboração do Substitutivo aqui apresentado só foi possível com a preciosa ajuda de servidores das duas casas do Congresso Nacional e de outros especialistas de notório saber do setor público e privado. Ressalto novamente a participação efetiva de técnicos do Poder Executivo Federal, lotados em diversos ministérios, bem como da Controladoria Geral da União e do Tribunal de Contas da União. Creio que consegui sintetizar neste substitutivo os princípios mais modernos e as melhores práticas em termos de processo orçamentário, planejamento, equilíbrio fiscal, contabilidade, controle e transparência.

### **III – VOTO**

Em face do exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 229, de 2009, nos termos do Substitutivo que apresentamos.

#### **EMENDA Nº 2 – CAE (SUBSTITUTIVO)**

#### **PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 229, DE 2009**

Estabelece, com amparo nos arts. 163 e 165, § 9º, da Constituição Federal, normas gerais sobre planejamento, orçamento, fundos, contabilidade, controle e avaliação na administração pública, e dá outras providências.

**O CONGRESSO NACIONAL** decreta:

### **TÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

**Art. 1º** Esta Lei Complementar dispõe sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização da lei do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e de suas alterações, as condições para a instituição e funcionamento de fundos e demais normas de gestão orçamentária,

financeira e patrimonial da administração pública, com amparo nos arts. 163, I e V, e 165, § 9º, da Constituição Federal.

§ 1º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município.

§ 2º Nas referências a ente da Federação, União, Estado, Distrito Federal, Município, Tribunais de Contas, empresa controlada, empresa estatal dependente e receita corrente líquida dá-se o mesmo entendimento constante dos arts. 1º e 2º da Lei Complementar nº 101, de 2000.

§ 3º A cooperação entre os entes da Federação quanto à adoção dos processos e procedimentos definidos nesta Lei Complementar será promovida pelos órgãos centrais de planejamento e orçamento, administração financeira, contabilidade e controle interno do Poder Executivo Federal, e apoiada por conselho de gestão fiscal, conforme estabelece o art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

**Art. 2º** Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

I – diretrizes: conjunto de princípios e valores que devem orientar a execução dos programas;

II – programa: instrumento organizado por recortes selecionados de políticas públicas que expressa e orienta a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade;

III – indicador: parâmetro que permite acompanhar, mensurar e comunicar, de forma simples, a evolução de determinado aspecto da intervenção proposta pelo programa;

IV – órgão orçamentário: o maior nível da classificação institucional da lei orçamentária;

V – unidade orçamentária: aquela à qual a lei orçamentária consigna créditos orçamentários para a realização de seus programas de trabalho;

VI – ação orçamentária: operação que contribua para atender ao objetivo de um programa, incluindo as transferências;

VII – atividade: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um bem ou serviço necessário à manutenção da ação do governo;

VIII – projeto: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um bem ou serviço que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo;

IX – operação especial: despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações do governo, das quais não resulta um bem ou serviço e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços;

X – subtítulo: quando existente na lei orçamentária constitui-se no menor nível da programação, ao qual fica atrelado o crédito orçamentário, sendo utilizado, especialmente, para especificar a localização física da ação orçamentária;

XI – crédito orçamentário: constitui uma autorização de despesa concedida pelo parlamento;

XII – dotação orçamentária: corresponde ao valor do crédito orçamentário;

XIII – receita orçamentária: todo ingresso de recurso financeiro que represente disponibilidade para o erário financiar as despesas orçamentárias;

XIV – receita corrente: arrecadada dentro do exercício, aumenta as disponibilidades financeiras do Estado, com efeito positivo sobre o patrimônio líquido do ente;

XV – receita de capital: arrecadada dentro do exercício, aumenta as disponibilidades financeiras do Estado, sem efeito sobre o patrimônio líquido do ente;

XVI – despesa orçamentária: aquela que depende de autorização legislativa para ser realizada pela administração pública;

XVII – despesa corrente: aquela que não contribui, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital;

XVIII – despesa de capital: aquela que contribui, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital; e

XIX – receita e despesa, financeira ou primária: aquelas apuradas conforme metodologia prevista no art. 30, § 1º, inciso IV, da Lei Complementar nº 101, de 2000;

**Art. 3º** O exercício financeiro coincidirá com o ano civil.

*Parágrafo único.* Para fins da elaboração e execução da lei orçamentária, pertencem ao exercício financeiro:

I – as receitas nele arrecadadas; e

II – as despesas nele empenhadas.

## **TÍTULO II DO PLANEJAMENTO**

### **CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

**Art. 4º** O processo de planejamento da administração pública será permanente e orientado para resultados, com foco no desenvolvimento econômico, social e ambiental sustentável, e compreenderá:

I – a elaboração de estudos, planos setoriais, diagnósticos e avaliações da situação existente;

II – a formulação das estratégias, dos objetivos e das prioridades nacionais de longo e médio prazos;

III – a definição das diretrizes, dos objetivos e das metas da administração pública;

IV – o estabelecimento dos programas, com os respectivos indicadores, para o enfrentamento dos desafios, bem como o atendimento de demandas da sociedade;

V – a quantificação dos índices de referência;

VI – o acompanhamento da execução dos programas; e

VII – a avaliação e a divulgação dos resultados obtidos.

*Parágrafo único.* O processo de planejamento será caracterizado pela participação social em todas as suas fases, com o fortalecimento das instituições representativas e do diálogo constante entre o Estado e a sociedade.

**Art. 5º** Caberá ao Poder Executivo da União instituir metodologias, normas e procedimentos que orientem a pré-avaliação, revisão independente, seleção, implementação, ajuste, operação e avaliação das iniciativas e dos projetos de investimento que pleiteiem ou sejam financiados por recursos públicos.

*Parágrafo único.* As metodologias, normas e procedimentos referidos no *caput*, a serem seguidos por todos os entes da Federação, terão como objetivo:

I – melhorar a eficiência e a eficácia no uso dos recursos públicos, atribuindo-os a iniciativas que individualizem as necessidades e oportunidades de investimentos e gerem maior rentabilidade econômica e social, em conformidade com as diretrizes e os objetivos do plano plurianual; e

II – ampliar a capacidade do Estado de prover bens e serviços públicos à população.

## **CAPÍTULO II DO PLANO PLURIANUAL**

**Art. 6º** O plano plurianual tomará por base o plano de governo do candidato eleito Chefe do Poder Executivo e será estruturado por programas, que deverão contemplar todas as despesas associadas ao atendimento de seus objetivos.

*Parágrafo único.* Inclui-se entre as despesas associadas ao atendimento dos objetivos do programa as despesas de capital e outras delas decorrentes e as relativas às atividades de duração continuada, compreendidas aquelas referentes aos gastos com servidores públicos encarregados da administração ou execução do programa.

**Art. 7º** Além do disposto no art. 165, § 1º, da Constituição Federal, integrarão o plano plurianual:

I – diagnóstico regionalizado da situação socioeconômica, incluindo no caso da União, a análise de cenários macroeconômicos; e

II – demonstrativo, para cada programa, de seus objetivos e indicadores.

*Parágrafo único.* O plano plurianual da União conterá anexo de política fiscal que estabelecerá os objetivos de longo prazo da estratégia fiscal a ser perseguida, bem como cenário fiscal prospectivo compreendendo:

I – para um período de dez exercícios financeiros, projeções que indiquem como a estratégia de longo prazo se coaduna com os princípios da gestão fiscal responsável; e

II – para o período do plano plurianual, a especificação, dos valores agregados previstos para as receitas, as despesas, os resultados primário e nominal, as dívidas e o patrimônio líquido.

**Art. 8º** Observado o disposto nesta Lei Complementar, lei específica de cada ente da Federação poderá dispor sobre:

I – o conteúdo e a estrutura da mensagem do Poder Executivo que encaminhe os projetos de plano plurianual ao Poder Legislativo; e

II – quadros, demonstrativos, tabelas e outras informações que integrarão o plano plurianual.

**Art. 9º** O plano plurianual compreenderá o período iniciado no exercício referente ao segundo ano do mandato do Chefe do Poder Executivo e vigorará até o final do exercício financeiro do primeiro ano do mandato subsequente.

§ 1º O Chefe do Poder Executivo encaminhará o projeto de plano plurianual ao Poder Legislativo até o dia 30 de abril do primeiro ano de seu mandato.

§ 2º Fica vedada a alteração do plano plurianual por intermédio da lei de diretrizes orçamentárias ou da lei orçamentária anual.

§ 3º As disposições do plano plurianual são indicativas e não se constituem em limites à programação e à execução das despesas expressas nas leis orçamentárias anuais e suas modificações.

§ 4º O disposto neste artigo aplica-se a Estados, Distrito Federal e Municípios caso as suas constituições ou leis orgânicas nada disponham em contrário.

## **CAPÍTULO III DA APRECIAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL**

**Art. 10.** Observado o disposto no art. 166 da Constituição Federal, na apreciação pelo Poder Legislativo do projeto de plano plurianual e de eventuais atualizações, as emendas que ampliem a despesa nele previstas somente poderão ser aprovadas caso indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação ou redução de outras despesas que perfaçam valores equivalentes aos acréscimos propostos.

**Art. 11.** O projeto de plano plurianual será devolvido para sanção até a data prevista para encerramento do primeiro período da sessão legislativa do primeiro ano do mandato do Chefe do Poder Executivo.

*Parágrafo único.* Vencido o prazo estabelecido no *caput*, a matéria será incluída na ordem do dia, com a convocação diária de sessões, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos, até que se ultime sua votação.

## **TÍTULO III DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO**

### **CAPÍTULO I DAS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS**

**Art. 12.** O projeto de lei de diretrizes orçamentárias e a lei de diretrizes orçamentárias não conterão matéria estranha à prevista no art. 165, § 2º, da Constituição Federal, no art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 2000, ou neste Título.

§ 1º A estimativa das receitas orçamentárias para o exercício a que se refere a lei de diretrizes orçamentárias deverá ser abrangente, detalhando todas as naturezas de receita que serão consideradas na lei orçamentária.

§ 2º O demonstrativo referido no art. 4º, § 2º, inciso II, da Lei Complementar nº 101, de 2000, deverá apresentar separadamente o montante anual a ser gasto com projetos de investimento plurianual já aprovados antes do exercício financeiro a que se refere e o espaço fiscal disponível para projetos de investimentos plurianuais cuja execução financeira esteja prevista para iniciar-se a partir do exercício financeiro a que se refere.

**Art. 13.** As disposições da lei de diretrizes orçamentárias terão eficácia a partir da data de sua promulgação até o final do exercício financeiro subsequente, aplicando-se à lei orçamentária do referido exercício.

*Parágrafo único.* O projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado ao Poder Legislativo até 30 de abril do exercício financeiro anterior ao qual a lei de diretrizes orçamentárias se refere, exceto se as constituições estaduais ou leis orgânicas distrital e municipais definirem prazo diverso.

## **CAPÍTULO II** **DA APRECIAÇÃO DAS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS**

**Art. 14.** Observado o disposto no art. 166, § 4º, da Constituição Federal, a emenda que trate de ampliação de despesas somente poderá ser aprovada caso indique os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação ou redução de outras despesas que perfaçam valores equivalentes aos acréscimos propostos.

*Parágrafo único.* A emenda que objetive a correção de erros ou omissões nas projeções dos fluxos anuais de receitas ou despesas orçamentárias deverá ser justificada circunstancialmente.

**Art. 15.** O projeto de lei de diretrizes orçamentárias deverá ser devolvido para sanção até a data prevista para o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

§ 1º No primeiro ano do mandato do Chefe do Poder Executivo, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias somente poderá ser votado depois de aprovado o projeto de plano plurianual.

§ 2º Vencido o prazo estabelecido no *caput*, a matéria será incluída na ordem do dia, com a convocação diária de sessões, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos, até que se ultime sua votação.

§ 3º Caso o projeto de lei de diretrizes orçamentárias não seja votado até 30 (trinta) dias antes do respectivo prazo estipulado no art. 17, a elaboração do projeto de lei orçamentária adotará as diretrizes e parâmetros previstos no próprio projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

## **CAPÍTULO III** **DO ORÇAMENTO ANUAL**

### **Seção I** **Disposições Gerais**

**Art. 16.** O projeto de lei orçamentária, a lei orçamentária e sua execução se submetem ao conjunto de princípios que decorrem do sistema normativo, em especial a unidade, a universalidade, a anualidade, a fidedignidade, a exclusividade, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, além de outros que vierem a ser definidos anualmente na lei de diretrizes orçamentárias.

*Parágrafo único.* Entende-se por lei orçamentária aquela aprovada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Chefe do Poder Executivo, com as alterações introduzidas pelos créditos adicionais.

**Art. 17.** O projeto de lei orçamentária para o exercício financeiro seguinte deverá ser remetido ao Poder Legislativo até:

- I – 31 de agosto, para a União;
- II – 15 de setembro, para os Estados e o Distrito Federal; e
- III – 30 de setembro, para os Municípios.

§ 1º Os prazos previstos neste artigo somente se aplicam, para Estados, Distrito Federal e Municípios, no caso de omissão das constituições estaduais ou leis orgânicas distrital e municipais.

§ 2º Para efeito do art. 166, § 5º, da Constituição Federal e o estabelecimento de prazo para o encaminhamento de proposta modificativa pelos Chefes do Poder Executivo dos demais entes da Federação, considera-se iniciada a votação do projeto de lei orçamentária quando encerrada a discussão em comissão legislativa de relatório que analise a parte cuja alteração é proposta.

**Art. 18.** A mensagem do Poder Executivo que encaminhar o projeto de lei orçamentária ao Poder Legislativo conterá:

I – avaliação das necessidades de financiamento, compreendendo os orçamentos fiscal e da seguridade social, explicitando receitas e despesas, bem como demonstrando que o resultado primário ou nominal implícito no projeto de lei orçamentária atende à meta fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias;

II – justificativa da estimativa e da fixação, respectivamente, dos principais agregados da receita e da despesa orçamentária;

III – especificação dos novos projetos de investimentos, destacando os projetos de investimentos plurianuais a serem iniciados no exercício; e

IV – justificativa, individualizada por projeto de investimento plurianual, dos fatores supervenientes mencionados no art. 26, § 3º.

*Parágrafo único.* Observado o disposto neste artigo, a lei de diretrizes orçamentárias de cada ente da Federação poderá dispor sobre o conteúdo e a estrutura

da mensagem do Poder Executivo que encaminhará o projeto de lei orçamentária ao Poder Legislativo.

## Seção II

### Da Abrangência e do Conteúdo dos Orçamentos

**Art. 19.** Os orçamentos fiscal e da seguridade social previstos no art. 165, § 5º, incisos I e III, da Constituição Federal, compreenderão todas as receitas arrecadadas pelo ente da Federação, inclusive as provenientes de operações de crédito, e todas as despesas da respectiva administração direta, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, ou que, por intermédio deles se devam realizar.

§ 1º Não se consideram receitas orçamentárias do ente, para os fins deste artigo:

I – as emissões de papel-moeda;

II – as operações de crédito por antecipação de receita;

III – as receitas pertencentes a instituição privada em que o Poder Público tenha papel exclusivo de arrecadador;

IV – no orçamento fiscal da União, as receitas pertencentes a Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive seus órgãos e entidades;

V – no orçamento fiscal dos Estados, as receitas pertencentes a Municípios, inclusive seus órgãos e entidades;

VI – no orçamento fiscal da União e dos Estados, a parcela de receita que por determinação do art. 159 da Constituição Federal deva ser entregue a outro ente da Federação; e

VII – outras entradas compensatórias no ativo e passivo financeiros.

§ 2º Excluem-se dos orçamentos referidos no *caput*:

I – os incentivos fiscais de que trata o art. 165, § 6º, da Constituição Federal;

II – os conselhos de fiscalização de profissão regulamentada, constituídos sob a forma de autarquia; e

III – as entidades de direito privado.

§ 3º Constituem despesas orçamentárias todos os pagamentos relativos à dívida pública, mobiliária ou contratual, independentemente de quaisquer que sejam as origens dos recursos que os atenderão.

**Art. 20.** O orçamento de investimento previsto no art. 165, § 5º, inciso II, da Constituição Federal, abrange todos os investimentos realizados por empresa estatal não dependente, independentemente da origem do financiamento utilizado.

§ 1º A programação de empresa estatal dependente constará integralmente

no orçamento fiscal ou no orçamento da seguridade social, não integrando o orçamento de investimento.

§ 2º O anexo do orçamento de investimento conterá, pelo menos, demonstrativos das:

I – despesas de investimento por órgão;

II – despesas de investimento por programa;

III – despesas de investimento de cada empresa, segundo a classificação por programas expressa até o nível de ação orçamentária; e

IV – origens do financiamento do investimento por empresa.

**Art. 21.** Sem prejuízo do disposto na Lei Complementar nº 101, de 2000, e nas lei de diretrizes orçamentárias de cada ente da Federação, integrarão o projeto de lei orçamentária e a lei orçamentária:

I – texto da lei;

II – os quadros orçamentários consolidados de que trata o art. 4º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar nº 101, de 2000;

III – anexo dos orçamentos fiscal e da seguridade social, discriminando as receitas e as despesas orçamentárias;

IV – anexo do orçamento de investimento a que se refere o art. 165, § 5º, inciso II, da Constituição Federal;

V – anexo demonstrando as receitas de que trata o art. 19, § 1º, incisos III a VI, executadas nos dois últimos exercícios findos, sua realização provável no exercício em curso e as estimativas para o exercício a que se refere.

VI – anexo discriminando os projetos de investimentos plurianuais;

VII – anexo demonstrando a expansão das despesas com pessoal, por Poder e órgão, com o fundamento de cada alteração, quantitativo de cargos e funções e o respectivo impacto orçamentário e financeiro, além da compatibilidade com os limites de que tratam os arts. 4º, inciso IV, alínea “b”, e 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000; e

VIII – anexo discriminando a legislação da receita e da despesa referentes aos orçamentos fiscal e da seguridade social.

§ 1º A programação dos orçamentos fiscal e da seguridade social compreenderá as transferências ao orçamento de investimento das empresas estatais, inclusive a destinada à participação acionária.

§ 2º O anexo previsto no *caput*, inciso III, deverá conter quadros-síntese por órgão e unidade orçamentária, a serem definidos na lei de diretrizes orçamentárias do ente.

§ 3º O anexo previsto no *caput*, inciso VI, discriminará, por órgão orçamentário, para cada um dos quatro exercícios financeiros subsequentes ao que a lei

orçamentária se refere, o desembolso financeiro previsto com a execução de cada projeto de investimento plurianual.

§ 4º O anexo de que trata o *caput*, inciso VII, discriminará a concessão de vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração de estrutura de carreiras e a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos da administração direta ou indireta, ressalvadas as empresas estatais não-dependentes.

**Art. 22.** A estimativa das receitas primárias que constará do projeto de lei orçamentária encaminhado ao Poder Legislativo será igual a estimativa constante da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Caso a lei de diretrizes orçamentárias não esteja aprovada até o final do primeiro período legislativo, a estimativa das receitas que constará desta será igual a que tiver constado do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

§ 2º Os efeitos financeiros das propostas em tramitação no Poder Legislativo que alteram a legislação tributária e de contribuições e vieram a ser sancionadas pelo Poder Executivo, mas não foram consideradas na lei de diretrizes orçamentárias, serão incorporados à lei orçamentária durante a sua execução, por intermédio de créditos adicionais.

**Art. 23.** No caso da União, serão consignados no projeto de lei orçamentária e na lei orçamentária estimativas de receitas decorrentes da emissão de títulos da dívida pública e da remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional para fazer face, estritamente, a despesas com:

I – o refinanciamento, os juros e os encargos da dívida, interna e externa, de responsabilidade direta ou indireta do Tesouro Nacional ou que venham a ser de responsabilidade da União;

II – o aumento do capital de empresas e sociedades em que a União detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto e que não estejam incluídas em programa de desestatização; e

III – outras despesas cuja cobertura com a receita prevista no *caput* seja autorizada por lei específica ou, em caráter excepcional, pela lei de diretrizes orçamentárias.

**Art. 24.** O Poder Judiciário encaminhará ao órgão do Poder Executivo responsável pela elaboração da lei orçamentária e aos órgãos e entidades devedoras, em até 40 (quarenta) dias antes do prazo respectivo fixado no art. 17, relação dos débitos constantes de precatórios judiciários e dos depósitos judiciais em processos cuja parte seja o poder público, apresentados aos tribunais até 1º de julho, a serem incluídos no projeto de lei orçamentária conforme determina o art. 100, § 1º, da Constituição

Federal, discriminada por órgão da administração direta, autarquia e fundação, e por grupo de despesa.

§ 1º O projeto de lei orçamentária e a lei orçamentária somente incluirão dotações para o pagamento de precatórios cujos processos contenham certidão de trânsito em julgado da decisão exequenda e pelo menos um dos seguintes documentos:

I – certidão de trânsito em julgado dos embargos à execução; e

II – certidão de que não tenham sido opostos embargos ou qualquer impugnação aos respectivos cálculos.

§ 2º A inclusão de dotação no projeto de lei orçamentária e na lei orçamentária destinada ao pagamento de precatórios parcelados, conforme disposto no art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, far-se-á de acordo com critérios estabelecidos na respectiva lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º As dotações orçamentárias destinadas ao pagamento de débitos relativos a precatórios e requisições de pequeno valor deverão ser integralmente descentralizadas aos tribunais que proferirem as decisões exequendas, ressalvadas as hipóteses de causas processadas pela justiça comum estadual.

§ 4º O tribunal estadual que proferir decisão em causa processada pela justiça comum deverá encaminhar ao tribunal regional federal localizado na respectiva região, até o dia 30 do mês de junho, relação de débitos relativos a precatórios e requisições de pequeno valor em decisões contrárias à União, por responsabilidade própria ou por sucessão.

**Art. 25.** A lei orçamentária não conterá dotação para livre utilização pelo Poder Executivo, ressalvadas dotação global denominada Reserva de Contingência e, no caso da União, reserva para alocação exclusiva pelo Congresso Nacional, cujos recursos poderão ser utilizados conforme dispõe o art. 32, § 1º, inciso III.

§ 1º A Reserva de Contingência de que trata o *caput* terá o seu montante fixado anualmente pela lei de diretrizes orçamentárias de cada ente da Federação.

§ 2º No caso da União, o projeto de lei orçamentária conterá reserva para alocação exclusiva pelo Congresso Nacional, considerada como despesa primária para efeito de apuração do resultado fiscal, em valor equivalente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida, destinado a atender as emendas individuais previstas no art. 166, § 9º, da Constituição Federal.

§ 3º Caso a reserva referida no § 2º não seja totalmente utilizada pelo Congresso Nacional durante a apreciação do projeto de lei orçamentária, o saldo disponível será adicionado à Reserva de Contingência referida no *caput*.

**Art. 26.** Novos projetos de investimento plurianuais somente poderão ser incluídos na lei orçamentária até o montante em que o somatório de seus desembolsos

financeiros não ultrapasse, em cada exercício financeiro, o montante anual para novos projetos de investimentos indicados conforme o art. 12, § 2º.

§1º Os projetos de investimentos referidos no *caput* terão o seu custo total explicitado no anexo referido no art. 21, inciso VI, registrando-se também nesse anexo os valores anuais correspondentes aos desembolsos previstos para cada um dos exercícios financeiros subsequentes, sendo o valor correspondente ao desembolso financeiro previsto para o exercício ao qual se refere a lei orçamentária apropriado no anexo referido no art. 21, inciso III.

§ 2º Os projetos de investimentos plurianuais aprovados na lei orçamentária deverão ser executados nos exercícios subsequentes até a sua conclusão, exceto se impedimento de ordem técnica justificar o adiamento ou a suspensão da execução.

§ 3º Para fins do disposto no § 1º, os projetos de lei orçamentária e as leis orçamentárias dos exercícios subsequentes deverão obrigatoriamente incluir dotação para a continuidade da execução do projeto de investimento plurianual, de acordo com o valor previsto no cronograma de execução financeira aprovado no anexo a que se refere o art. 21, inciso VI.

### **CAPÍTULO III DA APRECIAÇÃO DO ORÇAMENTO ANUAL**

**Art. 27.** Caso o Poder Executivo não encaminhe o projeto de lei orçamentária no prazo fixado no art. 17, o Poder Legislativo considerará como proposta a lei orçamentária em vigor, compatibilizando-a com a lei de diretrizes orçamentárias.

**Art. 28.** Além das restrições previstas no art. 166, § 3º, da Constituição Federal, a emenda ao projeto de lei orçamentária ou aos projetos que o modifiquem somente poderá ser aprovada caso:

I – não anule ou reduza dotação referente a despesa obrigatória, identificada no próprio projeto de lei orçamentária, exceto se o acréscimo proposto na emenda assegurar o cumprimento da mesma obrigatoriedade da despesa; e

II – a anulação ou redução de despesa com atividade de manutenção administrativa não prejudique o adequado funcionamento de serviço público; e

III – a indicação da dotação a ser anulada ou reduzida observe a classificação de menor nível utilizada no projeto de lei orçamentária.

*Parágrafo único.* No caso de rejeição parcial do projeto de lei orçamentária pelo Poder Legislativo, a lei orçamentária deverá prever os recursos mínimos necessários para atender as despesas previstas no *caput*, incisos I e II.

**Art. 29.** A estimativa das receitas primárias que constará do projeto de lei orçamentária devolvido para sanção do Chefe do Poder Executivo será igual à estimativa constante da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Eventuais acréscimos na estimativa das receitas primárias constantes do projeto de lei orçamentária resultantes de emendas que objetivem a correção de erros ou omissões nessa estimativa serão incorporados à reserva de contingência mencionada no art. 25, *caput*.

§ 2º A emenda que seja relacionada com a correção de erros ou omissões na estimativa das receitas será justificada circunstancialmente, com fundamentação técnica.

**Art. 30.** O projeto de lei orçamentária será devolvido para sanção até 30 de novembro.

§ 1º Vencido o prazo estabelecido no *caput*, a votação da matéria será considerada de interesse público relevante, nos termos do art. 57, § 6º, inciso II, da Constituição Federal, devendo o Chefe do Poder Legislativo convocar sessão extraordinária para apreciar a matéria, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos até que se ultime a sua votação.

§ 2º Se o projeto de lei orçamentária não for sancionado até 31 de dezembro do ano anterior àquele em que deva vigorar, a programação dele constante poderá ser executada, enquanto não sancionada a lei orçamentária, para o atendimento de:

I – despesas que constituam obrigações constitucionais ou legais do ente, inclusive o serviço da dívida;

II – despesas correntes, conforme definido na lei de diretrizes orçamentárias; e

III – despesas contempladas no orçamento de investimento.

## **CAPÍTULO IV** **DAS ALTERAÇÕES DO ORÇAMENTO ANUAL**

**Art. 31.** A lei orçamentária poderá ser alterada durante a sua execução mediante a abertura de crédito adicional, que constitui autorização de despesa orçamentária insuficientemente dotada ou não computada na lei orçamentária, sendo classificado nos seguintes tipos:

I – suplementar: os destinados a reforço de crédito orçamentário constante da lei orçamentária;

II – especial: os destinados a despesas para as quais não haja crédito orçamentário específico na lei orçamentária; e

III – extraordinário: os destinados a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, formalmente reconhecidas.

§ 1º O crédito suplementar autorizado na lei orçamentária será aberto por ato próprio de cada Poder, do Ministério Público e da Defensoria Pública, podendo ser delegado, conforme estabeleça a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 2º O crédito suplementar ou especial aprovado pelo Poder Legislativo será considerado automaticamente aberto com a sanção e publicação da respectiva lei.

§ 3º O prazo final para o encaminhamento ao Poder Legislativo dos projetos de crédito suplementar ou especial será estabelecido na respectiva lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º Excepcionalmente, em decorrência de modificação na estrutura de órgãos e entidades, ou nas suas competências ou atribuições, o Poder Executivo poderá, mediante decreto, transpor, remanejar, transferir ou utilizar o crédito orçamentário, total ou parcialmente, mantido o valor total aprovado.

**Art. 32.** Os projetos de lei relativos à abertura de crédito suplementar ou especial dependerão da existência de recursos disponíveis para atender às despesas neles previstas, e serão acompanhados de exposição de motivos circunstanciada que os justifiquem e que indique as consequências de cancelamento de dotação eventualmente proposto sobre a execução da ação orçamentária.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I – o saldo positivo dos recursos apurado por vinculação e, quando possível, por unidade orçamentária, no exercício anterior;

II – o proveniente de excesso de arrecadação por vinculação dos recursos;

III – o resultante de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias, inclusive da Reserva de Contingência;

IV – o produto de operação de crédito autorizada até o montante que seja possível realizar no exercício;

V – o cancelamento de restos a pagar, desde que verificada a disponibilidade financeira; e

VI – aqueles referidos no art. 166, § 8º, da Constituição Federal.

§ 2º Os recursos de que trata o § 1º, incisos I, II, III, V e VI, somente poderão ser utilizados depois de deduzidos os saldos dos seguintes créditos abertos ou reabertos no exercício ou que estejam em trâmite no legislativo:

I – créditos adicionais reabertos;

II – créditos adicionais abertos com saldo de dotações de projetos de investimentos plurianuais do exercício anterior; e

III – créditos extraordinários.

§ 3º O atendimento ao disposto no §§ 1º, inciso I, e 2º será objeto de demonstrativo que apure os saldos por vinculação dos recursos.

§ 4º Entende-se por excesso de arrecadação por vinculação dos recursos, para fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas, mês a mês, entre a arrecadação realizada e a prevista dos itens de receita que compõem a respectiva vinculação, considerando-se ainda a projeção do exercício, o calendário de arrecadação da receita e fatores econômicos previsíveis.

§ 5º A lei de diretrizes orçamentárias de cada ente da Federação poderá estabelecer as condições ou despesas que exigirão projetos de lei específicos relativos a crédito.

## **TÍTULO IV DA EXECUÇÃO**

### **CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

**Art. 33.** O recebimento e a movimentação de recursos relativos às receitas realizadas pelos órgãos, fundos, autarquias, fundações e demais entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social far-se-ão em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria.

§ 1º Observado o art. 43 da Lei Complementar nº 101, de 2000, entende-se por unidade de tesouraria o recebimento e a movimentação centralizada e exclusiva de todos os ingressos de natureza financeira por intermédio dos mecanismos da conta única do respectivo Tesouro, independente de autonomia funcional, administrativa, orçamentária ou financeira.

§ 2º O Poder Executivo de cada ente estabelecerá as condições para o recebimento e a movimentação dos recursos financeiros na conta única, observada a vinculação dos recursos de que trata o art. 54 e, no encerramento do exercício, a devolução à conta única de saldos não utilizados ou a sua consideração como recursos diferidos..

### **CAPÍTULO II DA EXECUÇÃO DA DESPESA**

**Art. 34.** Os órgãos e entidades responsáveis pela gestão orçamentária e

financeira adotarão as providências necessárias à execução da despesa, sob a forma direta ou indireta, e à atribuição de capacidade de pagamento aos órgãos e entidades da administração pública, tomando por base a programação da receita e da despesa.

§ 1º Considera-se execução direta a realizada pela unidade detentora do crédito orçamentário ou, mediante descentralização de crédito orçamentário, por outro órgão ou entidade integrante dos Orçamentos Fiscal ou da Seguridade Social do mesmo ente da Federação.

§ 2º Considera-se execução indireta a realizada, mediante delegação, por outro ente da Federação ou consórcio público para a aplicação de recursos em ação de responsabilidade exclusiva do ente transferidor, ou mediante transferência, por outros entes da Federação ou por entidades privadas, quando os recursos recebidos para o atendimento de ação de relevante interesse público não forem aplicados em ação de responsabilidade exclusiva do ente transferidor.

§ 3º Sem prejuízo da responsabilidade pela fiscalização e controle do ente transferidor, a forma indireta de execução impõe àquele que recebe o crédito orçamentário a responsabilidade de fielmente dar cumprimento ao ajuste firmado e de tempestivamente apresentar a prestação de contas, nos termos do disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal.

**Art. 35.** Para os fins deste Capítulo, autoridade competente é o ordenador de despesa e seu corresponsável expressamente designado e habilitado, assim entendido o agente da administração investido legalmente da competência para adotar as providências necessárias ao processamento da despesa orçamentária.

§ 1º Os atos e as manifestações do ordenador da despesa, bem como do chefe, do dirigente ou da chefia colegiada deverão fundamentar-se na estrita convicção pessoal e, quando for o caso, em parecer de assessoria jurídica formal.

§ 2º A ordenação de despesa poderá ser objeto de delegação mediante ato próprio que, entretanto, não exime o ordenador de despesa da responsabilidade diante dos atos praticados pela autoridade delegada, a não ser quando decorrente de ato praticado ilegalmente e sem o conhecimento do ordenador.

§ 3º É vedada a delegação da competência para a liquidação da despesa ao próprio ordenador.

§ 4º As competências para liquidar a despesa e para ordenar-lhe o pagamento serão atribuídas, preferencialmente, num e noutro casos, a servidor público estável ou militar.

**Art. 36.** A execução da despesa orçamentária é composta por três fases necessárias:

I – empenho;

II – liquidação; e

III – pagamento.

§ 1º São vedados:

I – a realização de despesa sem prévio empenho;

II – o empenho de despesa orçamentária sem prévia autorização na lei orçamentária;

III – a liquidação de despesa orçamentária sem prévio empenho; e

IV – o pagamento de despesa orçamentária sem prévia e regular liquidação.

§ 2º Ato do órgão central de administração financeira do Poder Executivo Federal poderá facultar a utilização, pelos entes da Federação, de outras fases de execução da despesa.

**Art. 37.** O empenho de despesa autorizada é o ato administrativo praticado por autoridade competente que compromete, previamente, dotação orçamentária e cria para a administração pública uma obrigação de pagamento, pendente ou não de implemento de condição, observada a regular liquidação da despesa.

§ 1º São condições necessárias ao empenho:

I – a verificação prévia, por parte da autoridade competente, da legalidade da forma pela qual se pretenda executar a despesa;

II – a autorização prévia de chefe, dirigente ou direção colegiada do órgão ou entidade em que a unidade orçamentária esteja abrigada; e

III – a emissão de nota de empenho, quando não dispensada por normativo do órgão central de administração financeira do ente da Federação.

§ 2º O empenho é formalizado em documento próprio, denominado "nota de empenho", que identificará, pelo menos, o instrumento a que se refere, a parte a quem se deva fazer o pagamento, o objeto da despesa e seu valor, bem como o crédito orçamentário por meio da qual se dê o processamento da despesa.

§ 3º Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar.

§ 4º É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento.

§ 5º Em caráter excepcional e devidamente motivada, a nota de empenho poderá atender a obrigações cujo implemento de condição deva ocorrer no exercício seguinte, desde que o contrato, convênio ou congênere:

I – tenha prazo igual ou inferior a doze meses; ou

II – tenha prazo superior a doze meses, mas o valor da nota de empenho corresponda a uma etapa ou parcela do objeto contratual.

**Art. 38.** A liquidação de despesa empenhada é o ato administrativo praticado por autoridade competente que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios dos respectivos créditos, o cumprimento efetivo das condições contratuais ou conveniadas e de dispositivos constitucionais e legais.

§ 1º A verificação do direito do credor tem por fim apurar:

- I – a origem e o objeto do que se deve pagar;
- II – o valor a pagar; e
- III – a quem se deve pagar.

§ 2º A liquidação terá por base:

I – as constituições ou leis orgânicas dos respectivos entes da Federação, a lei de diretrizes orçamentárias, o contrato ou outro documento de qualquer natureza, inclusive o referente a adiantamentos por serviços, obras a executar e bens ou mercadorias a entregar;

II – os documentos, revestidos das formalidades legais, que comprovem a obrigação assumida; e

III – a verificação física do cumprimento efetivo das condições contratuais ou conveniadas.

§ 3º Considera-se liquidada a despesa orçamentária cujo direito do credor tenha sido efetivamente verificado nos termos deste artigo.

**Art. 39.** O pagamento de despesa liquidada é o ato administrativo praticado por autoridade competente, distinta daquela que houver praticado a liquidação, que extingue a obrigação de pagar o credor, consubstanciado na emissão de ordem de pagamento que determina que a despesa orçamentária seja paga e indica as notas de empenho correspondente e os beneficiários do pagamento.

§ 1º O pagamento de parcela contratual poderá ser adiantado desde que, cumulativamente:

- I – tenham as partes intervenientes assim pactuado;
- II – o valor antecipado seja proporcional e necessário à execução da respectiva etapa do objeto contratual;
- III – o contratado ofereça garantia real ou bancária suficientes à cobertura integral dos prejuízos potenciais ao erário; e
- IV – sejam observadas as demais normas da lei de licitações e contratos.

§ 2º O pagamento de despesas orçamentárias efetuado sem o adimplemento das condições estabelecidas no art. 38, salvo nos casos dispostos no § 1º e no art. 40, *caput*, acarretará à autoridade que o determinou responsabilidade criminal, civil e administrativa, na forma da lei.

**Art. 40.** A despesa orçamentária de pequeno valor e cujo processamento não possa ocorrer na ordem de sucessão de atos administrativos estabelecida nos termos do art. 36, § 1º, poderá, excepcionalmente, ser realizada mediante o uso de suprimento de fundos, observadas as condições e limites fixados por lei específica do ente da Federação e as normas estabelecidas por conselho de gestão fiscal mencionado no art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

§ 1º O suprimento de fundos consiste na entrega de numerário ou crédito a servidor público estável ou militar, mantido preferencialmente em instituição financeira oficial, sempre precedida do empenho na dotação adequada e antes que se proceda à liquidação, sendo obrigatória a apropriação da despesa no ato da concessão, a prestação de contas no respectivo exercício e a identificação de cada operação em extrato mensal.

§ 2º São vedados:

I – o uso do suprimento de fundo para pagamento de quaisquer despesas pessoais de servidores públicos, inclusive de membros dos Poderes, dos Ministérios Públicos e das Defensorias Públicas, Ministros de Estado, Secretários e seus correspondentes; e

II – a concessão de suprimento de fundos a servidor público ou militar em alcance ou a responsável por dois suprimentos.

§ 3º Considera-se não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público a despesa paga com suprimento de fundo quando não observada disposição deste artigo.

**Art. 41.** Excetuada a transferência de recursos prevista na parte inicial do art. 34, § 2º, a transferência de recursos, a qualquer título, será efetuada a título de auxílio financeiro e será explicitada na execução da despesa, quando for o caso, como auxílio financeiro a:

- I – pessoa física;
- II – entidade privada sem fins lucrativos;
- III – entidade privada com fins lucrativos; ou
- IV – União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

§ 1º A concessão de auxílio financeiro a pessoas físicas ou entidades privadas fica condicionada à existência de autorização legal específica.

§ 2º O auxílio financeiro previsto no *caput*, inciso III, depende da identificação de cada entidade beneficiária dos recursos na lei de que trata o § 1º.

§ 3º A lei orçamentária não consignará auxílio financeiro para despesa de capital que resulte em bem que possa ser incorporado ao patrimônio de entidade privada com fins lucrativos.

§ 4º A alocação de recursos para cobrir diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda e entre taxas de juros e ao pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais deverão observar o disposto neste

artigo.

§ 5º A transferência financeira para órgão ou entidade pública e privada poderá ser feita por intermédio de instituição ou agência financeira oficial, que atuarão como mandatárias para execução e fiscalização, devendo a nota de empenho ser emitida até a data da assinatura do respectivo acordo, convênio, parceria, ajuste ou instrumento congêneres.

### **CAPÍTULO III** **DOS PROCEDIMENTOS QUANTO À EXECUÇÃO OBRIGATÓRIA DAS** **EMENDAS INDIVIDUAIS**

**Art. 42.** A obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira disposta no art. 166, § 11, da Constituição Federal corresponde ao montante efetivamente pago, no exercício financeiro, referente às programações incluídas na lei orçamentária do exercício por intermédio de emendas individuais e aos restos a pagar decorrentes de emendas individuais, observado quanto a estes últimos o limite imposto pelo art. 166, § 16, da Constituição Federal.

§ 1º Não constituem impedimentos de ordem técnica, para fins do disposto no art. 166, § 12, da Constituição Federal, os casos de:

I – ausência de norma regulamentadora, quando sua edição depender exclusivamente de ato do Poder ou órgão, do Ministério Público da União ou da Defensoria Pública da União para a realização do gasto;

II – óbice que possa ser sanado mediante procedimento ou providência de responsabilidade exclusiva do órgão de execução;

III – alegação de inadequação do valor da programação, quando o montante for suficiente para alcançar o objeto pretendido ou adquirir pelo menos uma unidade completa; ou

IV – aplicação do disposto no art. 166, § 17, da Constituição Federal.

§ 2º Aplicam-se as sanções cabíveis aos agentes públicos que não adotarem todos os meios e medidas necessários à execução das programações oriundas das emendas individuais.

**Art. 43.** Nos termos do art. 166, § 18, da Constituição Federal, será considerada equitativa no âmbito da União a execução igualitária e imparcial das programações referidas no art. 166, § 11, da Constituição Federal, excluídas aquelas referidas no art. 166, § 15, da Constituição Federal, observados critérios universais e objetivos a serem estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, independentemente de autoria da emenda.

*Parágrafo único.* Caso se verifique a hipótese prevista no art. 166, § 17, da Constituição Federal, o percentual de redução que se aplicar aos montantes previstos no *caput* será a redução máxima a ser aplicada igualitariamente para o conjunto das emendas de cada autor, incidindo primeiramente sobre eventual parcela objeto de impedimento de ordem técnica.

## **CAPÍTULO IV** **DO RECONHECIMENTO E PAGAMENTO DE OBRIGAÇÃO DE EXERCÍCIO** **ANTERIOR**

**Art. 44.** A despesa empenhada no exercício financeiro, mas não paga até o final do exercício financeiro, poderá ser inscrita em restos a pagar, desde que atendidas as seguintes condições:

I – for comprovado que os compromissos correspondentes cumprem o preceito definido no art. 42 da Lei Complementar nº 101, de 2000; e

II – o montante das inscrições de despesas financiadas por vinculação dos recursos específica não ultrapasse o saldo da disponibilidade financeira da referida vinculação dos recursos, existente na data de encerramento do exercício financeiro, apurado pelo órgão central de administração financeira do Poder Executivo.

§ 1º Na inscrição em restos a pagar terá preferência a despesa empenhada que já tenha sido liquidada antes do encerramento do exercício, até o montante estabelecido no *caput*, inciso II.

§ 2º Serão automaticamente cancelados os empenhos não liquidados até o final do exercício financeiro e que não tenham sido inscritos em restos a pagar.

§ 3º Na hipótese de persistir o interesse da administração pública ou o direito do credor relativamente a empenho cancelado na forma do § 2º, é facultado que a despesa orçamentária se realize à conta de despesas de exercícios anteriores.

§ 4º Ato do Poder Executivo disporá sobre as despesas ressalvadas do disposto no § 3º.

**Art. 45.** Sem prejuízo do cumprimento das condições e limites previstos no art. 44, § 1º, serão automaticamente cancelados os restos a pagar inscritos no encerramento de exercício financeiro relativos a despesas:

I – correntes que não tiverem sido pagas até o final do terceiro mês seguinte ao do encerramento do respectivo exercício;

II – de capital que não tiverem sido pagos até o final do sexto mês seguinte ao do encerramento do respectivo exercício, ressalvados aqueles que compreendem projetos de investimentos plurianuais, quando o prazo será o encerramento do segundo

exercício financeiro subsequente ao de sua inscrição; e

III – financiadas por operações de crédito efetivamente realizadas, que se não enquadradas no disposto no inciso II terão prazo até o encerramento do exercício financeiro seguinte ao de sua inscrição.

§ 1º Em caráter excepcional, ato do Poder Executivo poderá ressalvar dos prazos estabelecidos no *caput* despesas cujo fato gerador já tenha ocorrido.

§ 2º Constatado o descumprimento das condições e dos limites previstos neste artigo será considerado irregular e lesivo à economia pública o ato de empenhar e inscrever e a omissão no cancelamento do empenho ou de resto a pagar.

**Art. 46.** As despesas de exercício financeiro encerrado, para as quais a lei orçamentária respectiva consignava crédito próprio, que não tenham sido inscritas em restos a pagar, nem empenhadas na época própria, por erro de gestão, bem como os restos a pagar que tenham sido cancelados mas ainda vigente o direito do credor e os compromissos reconhecidos pelo ordenador de despesa após o encerramento do exercício correspondente, em decorrência de legislação superveniente, poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada na lei orçamentária.

§ 1º Em quaisquer casos, a execução financeira identificará regularmente a classificação das despesas empenhadas no exercício seguinte à conta de despesas de exercícios anteriores, bem como o exercício a que pertencem.

§ 2º O disposto neste artigo não autoriza a quebra de contratos ou o desrespeito a direitos de credores, passíveis de sanção na forma da lei.

## **TÍTULO V DOS CLASSIFICADORES ORÇAMENTÁRIOS**

### **CAPÍTULO I DA CLASSIFICAÇÃO DA RECEITA**

**Art. 47.** A receita orçamentária obedecerá à classificação econômica e outras de caráter gerencial estabelecidas por ato conjunto dos órgãos centrais de planejamento e orçamento e de administração financeira do Poder Executivo Federal.

§ 1º O Poder Executivo Federal estabelecerá, por ato conjunto dos órgãos centrais de planejamento e orçamento, de administração financeira e de contabilidade, a estrutura básica da classificação econômica da receita, desdobrada em seu maior nível entre receitas correntes e receitas de capital, buscando identificar a origem do recurso segundo a natureza de seu fato gerador, a ser observada pelos entes da Federação na elaboração da lei orçamentária e sua execução.

§ 2º Em função das suas peculiaridades, o desdobramento da classificação de que trata o § 1º poderá ser efetivado, por delegação, pelos órgãos do Poder Executivo de cada ente da Federação responsáveis pelo planejamento, orçamento e administração financeira.

§ 3º Dentre as outras classificações da receita orçamentária referidas no *caput*, constarão a esfera orçamentária, o indicador de resultado primário e a vinculação de recursos mencionada no art. 54.

## CAPÍTULO II DA CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA

**Art. 48.** O crédito orçamentário constante de projeto de lei orçamentária e de lei orçamentária será desdoblado em ações, tipificadas como atividades, projetos ou operações especiais, podendo a critério de cada ente da Federação ser desdoblado em subtítulos.

§ 1º As dotações orçamentárias consignadas nos créditos de que trata o *caput* obedecerão às seguintes classificações:

- I – esfera;
- II – institucional;
- III – programática;
- IV – funcional;
- V – econômica; e
- VI – vinculação dos recursos.

§ 2º Todo crédito orçamentário deve ser consignado diretamente à unidade orçamentária responsável pelas ações correspondentes.

**Art. 49.** A classificação por esfera orçamentária tem por finalidade identificar se a despesa pertence ao orçamento fiscal, da seguridade social ou de investimento.

**Art. 50.** A classificação institucional da despesa orçamentária será definida pelo órgão do Poder Executivo responsável pela elaboração da lei orçamentária em cada ente da Federação, evidenciando o órgão orçamentário e a unidade orçamentária.

**Art. 51.** Os órgãos do Poder Executivo de cada ente da Federação responsáveis pelo planejamento e orçamento estabelecerão critérios específicos para a organização dos seus programas, nos termos do art. 6º.

*Parágrafo único.* Os programas constantes da lei orçamentária deverão ser os mesmos que constarem do plano plurianual em vigor, admitida a inclusão de novos programas quando houver proposta de atualização do plano plurianual em tramitação.

**Art. 52.** A classificação funcional da despesa orçamentária discriminará as diversas áreas e subáreas de atuação que competem ao setor público, sendo estabelecida pelo órgão central de planejamento e orçamento do Poder Executivo Federal, com cumprimento obrigatório para todos os entes da Federação.

*Parágrafo único.* A despesa orçamentária será vinculada à classificação funcional da despesa, independentemente da classificação institucional.

**Art. 53.** A classificação econômica da despesa orçamentária, desdobrada em seu maior nível entre despesa corrente e despesa de capital, compreendendo pelo menos o grupo de despesa, entendido esse como a agregação de elementos de despesa, referidos no art. 55, § 1º, que apresentem as mesmas características quanto à natureza do objeto de gasto.

*Parágrafo único.* A estrutura básica da classificação por grupo e elemento de despesa será definida por ato conjunto dos órgãos centrais de planejamento e orçamento, de administração financeira e de contabilidade do Poder Executivo Federal e observada por todos os entes da Federação.

**Art. 54.** A classificação por vinculação dos recursos distinguirá as receitas vinculadas por lei a finalidade específica, estabelecendo códigos específicos que agrupem determinadas naturezas de receita conforme haja necessidade de mapeamento da aplicação desses recursos, e será efetuada com a finalidade de:

I – demonstrar, na proposta orçamentária, a existência da vinculação dos recursos e a observância da destinação dos mesmos; e

II – permitir, na execução orçamentária, o controle da origem dos recursos que estão sendo utilizados para financiar a despesa.

*Parágrafo único.* A estrutura básica da codificação das vinculações dos recursos será definida por ato conjunto dos órgãos centrais de planejamento e orçamento, de administração financeira e de contabilidade do Poder Executivo Federal e observada por todos os entes da Federação.

**Art. 55.** Constituem classificações auxiliares da despesa orçamentária, além das classificações por elemento de despesa e por modalidade de aplicação, aquelas estabelecidas pelo órgão do Poder Executivo responsável pela elaboração da lei orçamentária do ente da Federação que não estejam discriminadas no art. 48, § 1º.

§ 1º Observado o disposto no art. 53, parágrafo único, o elemento de despesa identificará os objetos do gasto que a administração pública utiliza para a consecução de seus fins.

§ 2º A modalidade de aplicação indica se os recursos serão aplicados mediante transferência financeira, inclusive a decorrente de descentralização orçamentária para outros entes da Federação, seus órgãos ou entidades, ou diretamente para entidades privadas sem fins lucrativos e outras instituições; ou, então, diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário, ou por outro órgão ou entidade no âmbito do próprio ente.

§ 3º Para a União, deverão constar dentre as classificações auxiliares, além das mencionadas nos §§ 1º e 2º, pelo menos, as seguintes:

- I – por identificador de uso;
- II – por identificador de doação e de operação de crédito; e
- III – por identificador de resultado primário.

§ 4º O identificador de uso destina-se a indicar se os recursos compõem contrapartida nacional de empréstimos ou de doações, ou destinam-se a outras aplicações.

§ 5º O identificador de resultado primário, de caráter indicativo, tem como finalidade auxiliar a apuração do resultado fiscal, conforme a metodologia prevista no art. 30, § 1º, inciso IV, da Lei Complementar nº 101, de 2000, identificando, pelo menos, se a despesa orçamentária é financeira ou primária, obrigatória ou discricionária.

§ 6º Os classificadores auxiliares da despesa orçamentária constarão apenas de base de dados relacional que acompanha os projetos de lei orçamentária ou de créditos adicionais, os respectivos autógrafos encaminhados para sanção, a lei sancionada e aquele utilizado para a sua execução.

## TÍTULO VI DOS FUNDOS

**Art. 56.** Constitui fundo público o conjunto de recursos, incluindo as obrigações a ele relacionadas, que por lei se vinculem à realização de finalidades específicas.

§ 1º A disponibilidade de caixa do fundo público se sujeita às normas financeiras da administração pública, sem prejuízo de que o seu registro e controle se façam apartadamente da administração financeira centralizada.

§ 2º Ressalvada vedação legislativa, em cada caso ou na lei de criação do fundo público, o saldo financeiro será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

§ 3º A conveniência da manutenção de recursos em fundos públicos será avaliada, no mínimo a cada quatro anos, pelos entes da Federação.

§ 4º No caso de extinção de fundo público, o seu patrimônio será transferido ao respectivo órgão ou entidade supervisora e o saldo financeiro será apropriado pelo órgão central de administração financeira do ente da Federação, sem vinculação específica.

§ 5º Poderão ser estabelecidas, por lei ordinária, normas adicionais para a adequação dos fundos públicos existentes na data da promulgação desta Lei Complementar ao disposto neste Título.

**Art. 57.** A lei que instituir fundo público disporá, no mínimo, sobre:

I – seu nome;

II – o órgão ou a entidade da administração pública no âmbito da qual deverá funcionar;

III – seu objeto ou finalidade;

IV – a origem dos seus recursos;

V – a responsabilidade do gestor do fundo quanto à administração dos recursos;

VI – normas peculiares quanto à administração do fundo;

VII – modelo e procedimentos de deliberação;

VIII – as condições aplicáveis à prestação de contas; e

IX – o prazo de vigência do fundo, caso não seja indeterminado.

*Parágrafo único.* É vedada a criação de fundo público quando os objetivos do fundo possam ser alcançados mediante a vinculação de receitas específicas.

## **TÍTULO VII DA CONTABILIDADE**

### **CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

**Art. 58.** A contabilidade aplicada ao setor público observará as normas gerais constantes deste Título e as normas específicas editadas pelo órgão central de contabilidade do Poder Executivo Federal, as quais buscarão, subsidiariamente, a convergência às normas brasileiras de contabilidade e aos padrões internacionais de contabilidade do setor público, especialmente no que se refere:

I – ao reconhecimento, a mensuração, o registro, a apuração, a avaliação e o controle do patrimônio; e

II – às demonstrações contábeis.

*Parágrafo único.* As normas específicas de que trata o *caput* serão compatíveis com as normas gerais de que trata este Título e ratificadas por conselho de gestão fiscal mencionado no art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 2000, especialmente no que se refere:

I – à aplicação dos procedimentos contábeis patrimoniais;

II – às demonstrações contábeis complementares às definidas pelas normas gerais estabelecidas neste Título;

III – ao plano de contas padronizado para os entes da Federação;

IV – aos registros contábeis referentes à execução orçamentária, em conjunto com o órgão central de orçamento do Poder Executivo Federal, observadas as demais disposições desta lei complementar; e

V – ao registro, ao controle e à evidenciação de fatos contábeis específicos relacionados a situações que exijam tratamento diferenciado devido a sua complexidade ou, ainda, devido as suas peculiaridades em decorrência da legislação aplicável.

**Art. 59.** A contabilidade aplicada ao setor público tem por objeto o patrimônio pertencente aos órgãos e entidades do setor público, em relação aos quais deverá:

I – evidenciar a composição patrimonial e a situação econômico-financeira e os fluxos de caixa;

II – demonstrar a execução orçamentária;

III – demonstrar os resultados patrimoniais;

IV – fornecer elementos para a prestação de contas dos gestores públicos;

V – subsidiar a geração de informação de custos, relativas a bens e serviços fornecidos à sociedade; e

VI – favorecer o exercício dos controles interno, externo e social.

*Parágrafo único.* O registro dos atos e fatos contábeis observará os aspectos jurídicos e econômicos contidos na documentação comprobatória da operação, prevalecendo, em caso de conflito, a essência sobre a forma.

## CAPÍTULO II DA CONTABILIDADE PATRIMONIAL

**Art. 60.** O reconhecimento, a mensuração, o registro, a apuração, a avaliação, a evidenciação e o controle do patrimônio das entidades do setor público devem obedecer aos critérios definidos nas normas específicas referidas no art. 58, *caput*.

*Parágrafo único.* As alterações da situação líquida patrimonial serão contabilizadas conforme o regime de competência, independentemente de recebimento, pagamento ou apropriação à conta do orçamento público.

### **CAPÍTULO III** **DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS**

**Art. 61.** Com fundamento na escrituração efetuada durante o exercício financeiro, os órgãos e entidades do setor público elaborarão as demonstrações contábeis exigidas pelas normas mencionadas no art. 58, *caput*.

§ 1º O conjunto das demonstrações contábeis deverá conter, no mínimo, informações que atendam ao disposto no art. 59.

§ 2º As demonstrações contábeis deverão conter notas explicativas que apresentem informações acerca de sua base de elaboração e dos procedimentos contábeis utilizados, além de informações adicionais relevantes para a sua compreensão e outros elementos necessários para evidenciar a evolução patrimonial da entidade do setor público e sua execução orçamentária.

§ 3º As normas específicas a que se refere o art. 58, *caput*, poderão estabelecer critérios de evidenciação de caráter obrigatório em notas explicativas.

§ 4º Os entes da Federação deverão elaborar demonstrações contábeis consolidadas.

### **CAPÍTULO IV** **DA CONSOLIDAÇÃO DAS CONTAS PÚBLICAS**

**Art. 62.** A administração pública organizará a informação contábil com base em plano de contas padronizado para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

§ 1º A estrutura do plano de contas deve permitir a sua utilização por todos os entes da Federação, a elaboração das demonstrações contábeis e dos relatórios e demonstrativos fiscais, bem como a geração de base de dados para a consolidação das contas públicas, conforme disposto no art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

§ 2º O plano de contas de que trata o *caput* poderá ser desdobrado pelos entes em função das suas peculiaridades além do nível padronizado para a Federação conforme as normas do art. 58, *caput*.

**Art. 63.** Os entes da Federação disponibilizarão os seus dados contábeis e de relatórios e demonstrativos fiscais conforme periodicidade e padrões estabelecidos pelo órgão central de contabilidade do Poder Executivo Federal.

§ 1º Os relatórios e demonstrativos fiscais previstos no art. 165, § 3º, da Constituição Federal e no art. 54 da Lei Complementar nº 101, de 2000, devem ser elaborados com base na escrituração contábil.

§ 2º A consolidação nacional e por esfera de governo das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, a que se refere o art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 2000, será elaborada conforme estabelecido pelo órgão central de contabilidade da União.

## **CAPÍTULO V** **DOS SERVIÇOS DE CONTABILIDADE**

**Art. 64.** No desempenho da missão institucional de registro, evidenciação e análise da situação orçamentária, financeira e patrimonial, nenhum processo, documento ou informação relativos aos atos e fatos que provoquem variação no patrimônio público poderão ser sonegados aos serviços de contabilidade.

§ 1º O agente público que, por ação ou omissão, causar embaraço, constrangimento ou obstáculo à atuação dos serviços de contabilidade no desempenho de sua missão institucional, ficará sujeito à pena de responsabilidade administrativa, civil e penal.

§ 2º Respondem pelos atos e fatos evidenciados pela contabilidade os agentes que lhes deram origem.

## **TÍTULO VIII** **DO CONTROLE, DOS CUSTOS E DA AVALIAÇÃO**

### **CAPÍTULO I** **DISPOSIÇÕES GERAIS**

**Art. 65.** A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes da Federação, quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, aplicação das subvenções e das renúncias de receita, será exercida pelo sistema de controle interno definido nos arts. 31,

70 e 74 da Constituição Federal e pelo respectivo Poder Legislativo, mediante o controle externo.

§ 1º Sem prejuízo do disposto no *caput*, é de competência do gestor o controle prévio da gestão.

§ 2º No caso de transferências intergovernamentais que não constituam receita própria do ente beneficiário, a verificação da legalidade, legitimidade e economicidade da gestão, bem como da eficiência, da eficácia e da efetividade da aplicação do recurso, ficará a cargo do órgão recebedor do recurso e dos sistemas de controle interno e externo que sobre ele tenham jurisdição.

§ 3º A verificação de que trata o § 2º poderá ser exercida com o auxílio dos respectivos órgãos de controle interno, assim como por meio de cooperação técnica com os órgãos de controle externo dos entes beneficiários.

§ 4º Quanto à renúncia de receita, a fiscalização de que trata o *caput* abrangerá os órgãos ou entidades supervisores, operadores ou que tenham atribuição relacionada à gestão destes recursos.

**Art. 66.** Prestarão contas, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, os responsáveis pelos Poderes, órgãos e entidades, e quaisquer pessoas responsáveis por bens e valores públicos.

§ 1º As contas dos administradores e responsáveis por bens e valores públicos serão examinadas anualmente pelo sistema de controle interno e submetidas ao julgamento do tribunal de contas, sob a forma de prestação ou tomada de contas.

§ 2º Integrarão obrigatoriamente a prestação de contas declaração do dirigente máximo da unidade cujas contas são apresentadas, sobre a adequação do seu controle aos termos desta Lei Complementar e, em caso negativo, sobre as deficiências observadas e os planos de ação e cronogramas para corrigi-las.

§ 3º Independentemente de quem esteja à frente de sua administração, os órgãos e entidades serão objetivamente responsáveis pela comprovação do emprego de recursos recebidos a título de transferência, sendo-lhes facultado o exercício do direito de regresso contra aqueles cuja ação tenha dado ensejo à responsabilidade do ente.

§ 4º As entidades privadas autônomas de serviço social e de formação profissional se submetam à fiscalização do tribunal de contas no que concerne ao controle finalístico da aplicação dos recursos recebidos.

§ 5º É facultado aos tribunais de contas deliberarem sobre a dispensa da obrigação instrumental de que trata este artigo, sem prejuízo da integral sujeição dos responsáveis à obrigação de formar as contas anuais e a todos os demais meios de controle de que trata esta Lei Complementar.

**Art. 67.** A avaliação da gestão pelos órgãos de controle será exercida mediante a utilização dos procedimentos usuais de auditoria, além de outros procedimentos previstos em lei ou definidos pelos órgãos de controle interno e controle externo.

*Parágrafo único.* Os procedimentos para avaliação da gestão serão rationalizados mediante simplificação e flexibilização, quando se revelarem puramente formais ou cujo custo seja justificadamente superior ao risco, evitando-se a duplicidade no controle por parte dos entes.

**Art. 68.** É permitido o compartilhamento de informações, documentos, instruções e relatórios técnicos relativos às ações realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, bem como entre estes e o Ministério Público e os órgãos encarregados por lei do exercício de fiscalização tributária ou administrativa, com a finalidade de subsidiar reciprocamente o exercício das respectivas missões institucionais.

§ 1º Os órgãos mencionados no *caput* poderão, sem prejuízo de outras iniciativas de ação coordenada:

- I – conceder reciprocamente o acesso às respectivas bases de dados; e
- II – representar, de ofício, acerca de qualquer fato que considerem relevante para o exercício das funções encomendadas por lei ao destinatário.

§ 2º O compartilhamento de que trata o *caput* deverá ser disciplinado em instrumento próprio firmado entre as partes.

**Art. 69.** Até 60 (sessenta) dias após o encerramento de cada semestre, a comissão do Poder Legislativo que detenha a atribuição de exercer a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, dos entes da Federação que tenham tribunal de contas com jurisdição exclusiva no território do respectivo ente próprio, realizará audiência pública para que o tribunal relate as atividades e achados ocorridos no período, de forma complementar ao exigido pelo art. 71, § 4º, da Constituição Federal, asseguradas a ampla divulgação prévia da realização da audiência e a participação da sociedade civil organizada.

## CAPÍTULO II DO CONTROLE INTERNO

**Art. 70.** Em complementação ao exigido pelo art. 74 da Constituição Federal, os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e outros órgãos ou entidades estatais autônomos, manterão sistema de controle interno, com a finalidade de:

- I – proteger o patrimônio público;

II – promover a confiabilidade das informações contábeis, financeiras e operacionais;

III – estimular a aderência às políticas da administração pública;

IV – suprimir controles e demais ritos administrativos que se evidenciem como meramente formais, como duplicação e superposição de esforços, ou ainda cujo custo exceda os benefícios alcançados;

V – mitigar os riscos inerentes à gestão, racionalizando os procedimentos e otimização da alocação dos recursos humanos, materiais e financeiros;

VI – apoiar o aperfeiçoamento das práticas administrativas do respectivo órgão, contribuindo para identificação antecipada de riscos e para a adoção de medidas e estratégias da gestão voltadas à correção de falhas, aprimoramento de procedimentos e atendimento do interesse público;

VII – orientar os gestores quanto à utilização e prestação de contas de recursos transferidos a entidades públicas e privadas por meio de convênios, acordos ou termos de parceria;

VIII – assessorar os gestores quanto ao cumprimento das normas de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e referentes a aposentadorias e pensões; e

IX – prestar informações ao superior hierárquico do órgão ao qual está vinculado administrativamente, sobre o andamento e os resultados das ações e atividades de sua unidade, bem como de possíveis irregularidades encontradas no âmbito da gestão pública.

*Parágrafo único.* Compete aos poderes e órgãos ou entidades mencionados no *caput* definir a estrutura e os arranjos organizacionais necessários para permitir o funcionamento integrado do sistema previsto neste artigo.

**Art. 71.** No cumprimento de suas finalidades institucionais, o sistema de controle interno abrangerá, integradas entre si, as seguintes funções específicas:

I – a ouvidoria, que fomentará o controle social e a participação popular, por meio do recebimento, registro e tratamento de denúncias e manifestações do cidadão sobre os serviços prestados à sociedade, e a adequada aplicação de recursos públicos;

II – a controladoria, que subsidiará a tomada de decisão governamental e propiciará a melhoria contínua da qualidade do gasto público, a partir da modelagem, sistematização, geração, comparação e análise de informações relativas a custos, eficiência, desempenho e cumprimento de objetivos;

III – a auditoria, como um instrumento visando a prestação de contas, que avaliará ações implementadas pela administração pública segundo critérios previamente definidos e adequados, com o fim de expressar uma conclusão quanto ao funcionamento de políticas públicas para a gestão responsável e para a sociedade;

IV – a correição, com a finalidade de apurar os indícios de ilícitos praticados no âmbito da administração pública e promover a responsabilização dos envolvidos, por meio dos processos e instrumentos administrativos tendentes à identificação dos fatos apurados, responsabilização dos agentes e obtenção do resarcimento de eventuais danos causados ao erário.

*Parágrafo único.* As atividades previstas neste artigo não abrangem a orientação jurídico-normativa para a administração pública direta, indireta e fundacional, a cargo dos órgãos de assessoramento jurídico competentes.

**Art. 72.** Compete a cada Poder, ao Ministério Público e à Defensoria Pública do ente da Federação definir a organização administrativa para o exercício das funções previstas no art. 71.

§ 1º A regulamentação de que trata o *caput* definirá a estrutura administrativa que exercerá o papel de órgão central do sistema de controle interno e o respectivo titular, observada sempre a sua vinculação hierárquica e funcional direta ao titular do respectivo Poder.

§ 2º Na omissão da regulamentação de que trata o § 1º, o próprio titular de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública arcará com as responsabilidades atribuídas ao titular do órgão central do sistema de controle interno.

### **CAPÍTULO III DO CONTROLE EXTERNO**

**Art. 73.** O controle externo, exercido diretamente pelo Poder Legislativo do ente da Federação ou com o auxílio dos tribunais de contas com jurisdição no território do respectivo ente, tem por finalidade:

I – assegurar a observância, pelos Poderes, órgãos e entidades, e pelos seus respectivos dirigentes, dos princípios a que se refere o art. 37 da Constituição Federal; e

II – verificar a probidade da administração, a guarda e o legal e econômico emprego dos dinheiros públicos, observados os princípios constitucionais e legais.

### **CAPÍTULO IV DO CONTROLE SOCIAL**

**Art. 74.** O controle social constitui direito do cidadão, garantido pelos arts. 5º, inciso XXXIII, e 37, § 3º, inciso II, da Constituição Federal, e exercido nos termos desta Lei Complementar, sem prejuízo de outras disposições legais que venham a ampliar seus recursos e prerrogativas.

§ 1º O direito ao controle social assegura a qualquer cidadão o acesso concomitante e posterior, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a dados primários relevantes, incluídas todas as informações relativas às finanças públicas e outras contábeis não orçamentárias, observadas as ressalvas constantes de lei específica.

§ 2º Qualquer cidadão, associação, sindicato, organização social ou partido político é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante os órgãos de controle interno e externo.

## CAPÍTULO V DAS INFORMAÇÕES DE CUSTOS

**Art. 75.** O sistema de custos referido no art. 50, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, possibilitará a geração periódica de informações de custos, de forma a subsidiar decisões quanto ao aperfeiçoamento da gestão, observando as orientações e procedimentos emitidos pelo Poder Executivo.

§ 1º A informação de custos no setor público tem por objetivos:

I – mensurar, controlar e avaliar os objetos de custos definidos de acordo com a relevância no processo de tomada de decisões;

II – permitir a comparabilidade entre os objetos de custos afins;

III – acompanhar a evolução dos custos, referenciada em base histórica;

IV – apoiar as funções de planejamento e orçamento;

V – apoiar as gestões orçamentária, financeira e patrimonial, dando suporte ao processo de tomada de decisão;

VI – orientar a melhoria do gasto e a qualidade dos serviços públicos; e

VII – subsidiar a avaliação das políticas públicas.

§ 2º No cumprimento do disposto no caput, os entes da Federação observarão padrão mínimo a ser estabelecido pelo órgão central de contabilidade do Poder Executivo Federal, de forma a viabilizar a comparabilidade da informação de custos.

## CAPÍTULO VI DA AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS

**Art. 76.** Caberá ao Poder Executivo da União estabelecer mecanismos que orientem o monitoramento e avaliação de políticas públicas, e sua articulação com ciclo orçamentário, buscando a convergência entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

§ 1º Os mecanismos de monitoramento e avaliação de que trata o *caput* têm

como objetivo aperfeiçoar as políticas públicas, aferindo eficiência, eficácia e efetividade.

§ 2º Os mecanismos de monitoramento e avaliação de que trata o *caput* basear-se-ão em critérios amplamente reconhecidos e em boas práticas, sendo o monitoramento e avaliação de políticas públicas:

I – objetivo, contendo indicadores qualitativos e quantitativos, conforme as características da política e a tangibilidade de seus resultados, que permitam a mensuração do desempenho consoante aos propósitos e resultados da política pública implementada;

II – público e acessível, na terminologia utilizada e nos meios eletrônicos disponibilizados;

III – oportuno, ao possibilitar que os seus resultados se constituam em informações efetivas para o aprimoramento da política e a melhoria da gestão e da alocação dos recursos; e

IV – comparável, ao tomar como referência padrões nacionais e internacionais definidos por organismos internacionais, bem como indicadores correlatos observados em países em estágio de desenvolvimento semelhante ao Brasil.

§ 3º O monitoramento e avaliação estabelecidos no *caput* poderão ser realizados com a participação de especialistas e instituições com experiência e conhecimento no campo das políticas públicas.

§ 4º O monitoramento e a avaliação de política pública serão realizados de forma contínua.

## **TÍTULO IX DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS**

**Art. 77.** A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações e inclusões:

“Art. 4º .....

I – .....

g) os quadros orçamentários consolidados que integrarão a lei orçamentária.  
.....

IV – estipulará parâmetros ou limites a serem seguidos no projeto de lei orçamentária e na lei orçamentária:

a) para a programação orçamentária do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública; e

b) relativos à expansão da despesa com pessoal;

V – estabelecerá despesas orçamentárias que poderão ter como fonte operações de crédito decorrentes de emissão de títulos.

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e a lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, relativas ao resultado primário ou nominal, para o exercício a que se referir e para os quatro subsequentes, sem prejuízo do estabelecimento de metas adicionais relativas às receitas, às despesas ou ao montante da dívida pública.

§ 2º O Anexo mencionado no § 1º conterá, ainda:

.....  
II – demonstrativo das metas anuais, contendo os principais itens das receitas e das despesas orçamentárias, instruído com memória e metodologia de cálculo que demonstre que os valores apresentados refletem o impacto da legislação vigente, comparando-os com os valores estimados para o exercício em curso e realizados nos dois exercícios anteriores;

.....  
V – demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita; e

VI – demonstrativo da consistência das metas anuais com as premissas e os objetivos de política fiscal definidos na lei do plano plurianual.

.....” (NR)

“Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização das receitas primárias e a execução das despesas primárias obrigatórias poderão não comportar o cumprimento da meta de resultado primário ou nominal, os Poderes, o Ministério Público e a Defensoria Pública promoverão a necessária limitação de suas despesas primárias discricionárias, até o trigésimo dia subsequente.

.....  
§ 3º O Poder Executivo apurará o montante necessário e informará a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre.

§ 4º O montante da limitação a ser promovida pelos órgãos referidos no *caput* será estabelecido de forma proporcional à participação de cada um no conjunto das dotações orçamentárias iniciais classificadas como despesas primárias discricionárias, identificadas na Lei Orçamentária.

.....” (NR)

**Art. 78.** Enquanto não for instituído o Conselho de Gestão Fiscal a que se refere o art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 2000, serão considerados válidos os atos editados pelo órgão central de contabilidade do Poder Executivo Federal, previstos nesta Lei Complementar.

**Art. 79.** Ficam ressalvados do disposto:

I – no art. 44, as despesas inscritas em restos a pagar quando da entrada em vigor desta Lei; e

II – no art. 57, os fundos públicos instituídos anteriormente à entrada em vigor desta Lei.

**Art. 80.** Esta Lei Complementar entra em vigor em 1º de janeiro do exercício financeiro seguinte ao de sua publicação.

§ 1º O disposto nesta Lei Complementar será aplicado ao projeto de lei do plano plurianual, ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias e ao projeto de lei orçamentária que forem elaboradas após a sua entrada em vigor.

§ 2º Aos municípios é facultado aplicar o disposto no § 1º a partir do segundo projeto de lei de plano plurianual, de diretrizes orçamentárias ou de lei orçamentária.

**Art. 81.** Revoga-se a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e demais disposições em contrário.

Sala da Comissão, 17 de maio de 2016.

Senador RAIMUNDO LIRA, Presidente em exercício

Senador RICARDO FERRAÇO , Relator

