

# Apêndice: Fundamento Legal do SIOP

Define a Constituição de 1988 na sua Seção II (Dos Orçamentos) que

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

*I - o plano plurianual;*

*II - as diretrizes orçamentárias;*

*III - os orçamentos anuais.*

---

O texto citado trata diretamente dos principais documentos institucionais de Planejamento e Orçamento do país. Assim, alguns dos módulos do SIOP serão mecanismos de composição colaborativa destas leis que são previstas com periodicidade:

- *Quadrienal* para o caso I (Lei do Plano Plurianual)
- *Anual* para os casos II e III (Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei do Orçamento Anual)

## Lei de Diretrizes Orçamentárias

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) tem como a principal finalidade orientar a elaboração dos orçamentos fiscais e da seguridade social e de investimento do Poder Público, incluindo os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e as empresas públicas e autarquias. Sintoniza a Lei Orçamentária Anual com as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública, estabelecidas no Plano Plurianual. De acordo com o parágrafo 2º do art. 165 da Constituição Federal, a LDO:

- 1. compreenderá as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;*
- 2. orientará a elaboração da Lei de Orçamento Anual;*
- 3. disporá sobre as alterações na legislação tributária; e*
- 4. estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.*

A iniciativa do projeto da LDO é exclusiva do chefe do Poder Executivo (no âmbito federal, o Presidente da República, por meio da Secretaria de Orçamento Federal). O projeto é, então encaminhado ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada ano, para aprovação.

A Constituição não admite a rejeição do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, porque declara, expressamente, que **a sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias** (art. 57, § 2º.).

## Lei Orçamentária Anual

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é uma lei elaborada pelo Poder Executivo que estabelece as despesas e as receitas que serão realizadas no próximo exercício. A Constituição determina que o Orçamento deve ser votado e aprovado até o final de cada ano. Compete ao Presidente da República enviar ao Congresso Nacional o Plano Plurianual, o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e as propostas de

orçamento previstos nesta Constituição;

A Lei Orçamentária Anual estima as receitas e fixa as despesas do Governo para ano subsequente. Se, durante o exercício financeiro, houver necessidade de realização de despesas acima do limite que está previsto na Lei, o Poder Executivo emite medida provisória, submetendo-a a aprovação do Congresso Nacional solicitando crédito especiais ou suplementares, ou nos casos especiais, como: guerra, calamidade, comoção internas, dentre outros, emite créditos extraordinários, sem autorização prévia do Legislativo, apenas anuência posterior. No caso de créditos suplementares, estes podem ser solicitados através da própria LOA.

Por outro lado, a necessidade de contenção dos gastos obriga ao Poder Executivo a editar Decretos com limites orçamentários e financeiros para o gasto, abaixo dos limites autorizados pelo Congresso. São os intitulados Decretos de Contingenciamento, que limitam as despesas abaixo dos limites aprovados na lei orçamentária.

O Orçamento anual visa concretizar os objetivos e metas propostas no Plano Plurianual(PPA), segundo as diretrizes estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias(LDO).

A Lei Orçamentária Anual compreenderá:

- O orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, e estatais chamadas de dependentes(deficitárias).
- O orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- O orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Demais artigos do número 165 a 169 da Constituição definem outros detalhes na criação destas leis e igualmente se refletem nas regras do SIOP.

## Alterações Orçamentárias

Alterações Orçamentárias são formas de alterações das autorizações de despesas previstas na LOA, como forma de adequar o orçamento ao contexto momentâneo e ajustá-lo à real necessidade do País. Sua base legal está prevista nas seguintes Leis:

1. Constituição Federal de 1988
2. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964
3. Lei de Diretrizes Orçamentárias (anual - em vigor)
4. Lei de Orçamento Anual (anual - em vigor)
5. Portarias de Crédito da Secretaria de Orçamento Federal (Anuais)

## Sistema de Planejamento e Orçamento Federal

Além da Constituição, um conjunto de normas afetam as regras dos módulos que o SIOP deve respeitar. Começamos pela **Lei 10.180/2001** que define o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal:

- *Art. 1º Serão organizadas sob a forma de sistemas as atividades de planejamento e de orçamento federal, de administração financeira federal, de contabilidade federal e de controle interno do Poder Executivo Federal.*

Além disso, a presente norma lista as finalidades do referido sistema. Dentre elas está a responsabilidade de gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal, além de promover a articulação com os estados, DF e municípios para compatibilizar normas e tarefas afins.

- *Art. 2º O Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal tem por finalidade:*
- *I - formular o planejamento estratégico nacional;*
- *II - formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social;*
- *III - formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais;*
- *IV - gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal;*
- *V - promover a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando a compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos Sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal.*

Nesta lei também fica posto o papel do MP como órgão central do sistema de Planejamento e Orçamento.

- *Art. 4º Integram o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal:*
- *I - o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, como órgão central;*
- *II - órgãos setoriais;*
- *III - órgãos específicos.*

Notamos aqui a presença de um dos atores (usuários) do SIOP que são os órgãos setoriais. Exemplo de órgãos setoriais são os vários Ministérios do poder executivo.

O **Órgão Setorial** desempenha o papel de articulador no âmbito da sua estrutura, coordenando o processo decisório no nível subsetorial (UO). Sua atuação no processo orçamentário envolve:

- estabelecimento de diretrizes setoriais para elaboração e alterações orçamentárias;
- definição e divulgação de instruções, normas e procedimentos a serem observados no âmbito do órgão durante o processo de elaboração e alteração orçamentária;
- avaliação da adequação da estrutura programática e mapeamento das alterações necessárias;
- coordenação do processo de atualização e aperfeiçoamento das informações constantes do cadastro de programas e ações;
- fixação, de acordo com as prioridades setoriais, dos referenciais monetários para apresentação das propostas orçamentárias e dos limites de movimentação e empenho e de pagamento de suas respectivas UO;
- análise e validação das propostas e das alterações orçamentárias de suas UOs; e
- consolidação e formalização da proposta e das alterações orçamentárias do órgão.

As **Unidades Orçamentárias**, são responsáveis pela apresentação da programação orçamentária detalhada da despesa por programa, ação e subtítulo. Sua atuação no processo orçamentário compreende:

- estabelecimento de diretrizes no âmbito da UO para elaboração da proposta e alterações orçamentárias;
- estudos de adequação da estrutura programática;
- formalização, ao órgão setorial, da proposta de alteração da estrutura programática sob a responsabilidade de suas unidades administrativas;

- coordenação do processo de atualização e aperfeiçoamento das informações constantes do cadastro de ações orçamentárias;
- fixação dos referenciais monetários para apresentação das propostas orçamentárias e dos limites de movimentação e empenho e de pagamento de suas respectivas unidades administrativas;
- análise e validação das propostas orçamentárias das unidades administrativas; e
- consolidação e formalização de sua proposta orçamentária.

Neste outro artigo fica definido o poder normativo do MP nas questões técnicas sobre Planejamento e Orçamento.

A **SOF** tem como missão institucional, um conjunto de competências, descritas no art. 9º do Anexo I do Decreto no 9.035, de 20 de abril de 2017, e amparado no art. 8º da Lei nº 10.180, de 2001, assim relacionadas:

- *Art. 5º. Sem prejuízo das competências constitucionais e legais de outros Poderes, as unidades responsáveis pelos seus orçamentos ficam sujeitas à orientação normativa do órgão central do Sistema.*

Por fim, ainda dentro da estrutura prevista do MP existe a figura da SOF com as seguintes competências:

- *Art. 9º À Secretaria de Orçamento Federal compete:*
- *I - coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e da proposta orçamentária da União, compreendidos os orçamentos fiscal e da seguridade social;*
- *II - estabelecer as normas necessárias à elaboração e à implementação dos orçamentos federais sob sua responsabilidade;*
- *III - acompanhar a execução orçamentária, sem prejuízo da competência atribuída a outros órgãos;*
- *IV - realizar estudos e pesquisas concernentes ao desenvolvimento e ao aperfeiçoamento do processo orçamentário federal;*
- *V - orientar, coordenar e supervisionar tecnicamente os órgãos setoriais de orçamento;*
- *VI - exercer a supervisão da Carreira de Analista de Planejamento e Orçamento, em articulação com a Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos, observadas as diretrizes do Comitê de Gestão das Carreiras do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;*
- *VII - estabelecer as classificações orçamentárias da receita e da despesa;*
- *VIII - acompanhar e avaliar o andamento da despesa pública e de suas fontes de financiamento e desenvolver e participar de estudos econômico-fiscais voltados ao aperfeiçoamento do processo de alocação de recursos;*
- *IX - acompanhar, avaliar e realizar estudos sobre as políticas públicas e a estrutura do gasto público; e*
- *X - acompanhar e propor, no âmbito de suas atribuições, normas reguladoras e disciplinadoras relativas às políticas públicas em suas diferentes modalidades.*

Haja vista tal porte nas atribuições do MP e da própria SOF no processo completo de Planejamento e Orçamento, é clara a necessidade de operacionalização destas tarefas via sistema estruturante.

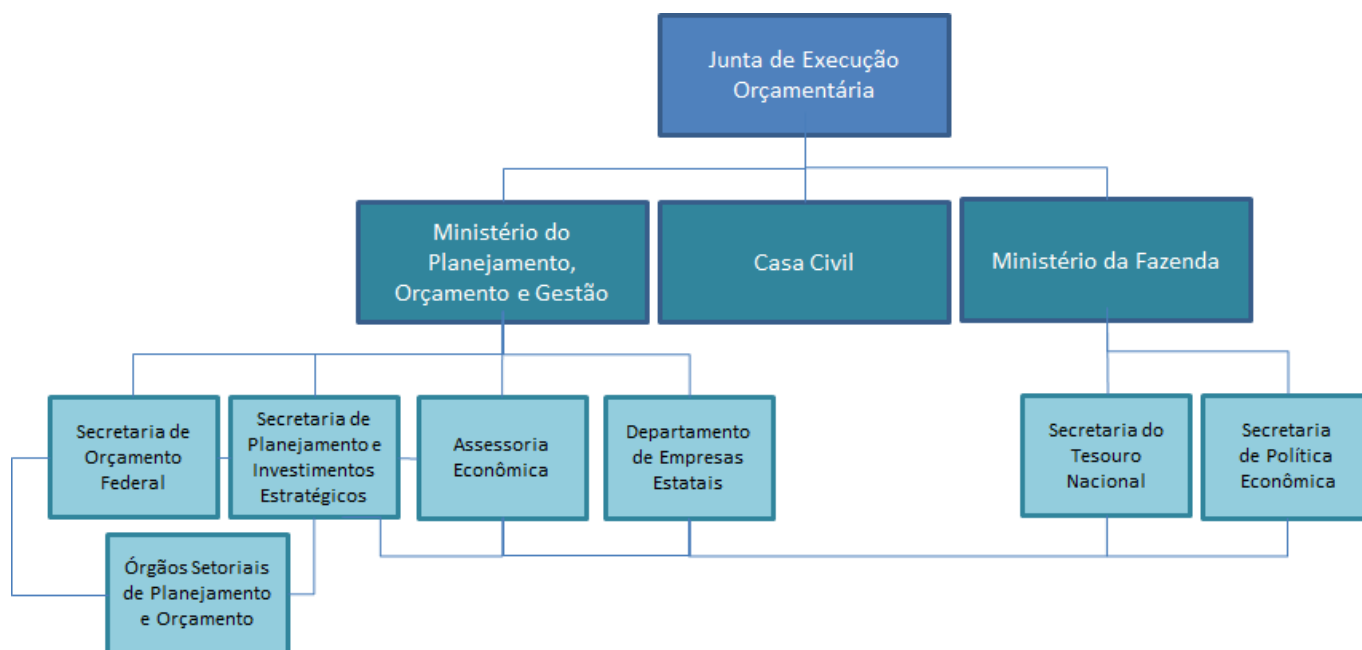
Este é o papel do SIOP neste contexto e por isso que ele é desenvolvido e mantido no MP pela SOF em parceria com a **Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI)** e o **Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST)**.

Ainda sobre a legislação correlata, temos a **lei 4320/67** que define normas gerais de direito

financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Ela padroniza procedimentos orçamentários para os diversos níveis de governo. Todas estas regras devem ser incorporadas no funcionamento dos módulos do SIOP.

## Junta de Execução Orçamentária - JEO

A **Junta de Execução Orçamentária** é composta pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, pela Casa Civil da Presidência da República e pelo Ministério da Fazenda para resolver as questões sobre o Orçamento que não tiveram solução nas instâncias anteriores, conforme imagem abaixo:



## DEST - Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais

As empresas estatais são pessoas jurídicas de direito privado e estão organizadas, em sua maioria, sob a forma de sociedades de capital por ações e de empresas públicas. Encontram-se, ainda, entre as subsidiárias e controladas dessas empresas, sociedades civis ou por cotas de responsabilidade limitada.

O Órgão responsável pelo acompanhamento dessas empresas é o Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (**DEST**), cuja atuação se dá sobre as empresas em que a União, **direta ou indiretamente, detém a maioria do capital social com direito a voto**, ou seja, as empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais empresas, denominadas empresas estatais.

Cabe ao DEST o acompanhamento e disponibilização das informações econômico-financeiras das empresas estatais, bem como se manifestar sobre os pleitos das empresas estatais, no que se refere à política salarial, aprovação e eventuais modificações nos planos de previdência dessas empresas e seu quantitativo de empregados.

## Base Legal do Acompanhamento das Empresas Estatais

As empresas estatais são pessoas jurídicas de direito privado e estão organizadas, em sua maioria, sob a forma de sociedades de capital por ações e de empresas públicas. Encontram-se, ainda, entre as subsidiárias e controladas dessas empresas, sociedades civis ou por cotas de responsabilidade limitada.

O Órgão responsável pelo acompanhamento dessas empresas é o Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (**DEST**), cuja atuação se dá sobre as empresas em que a União, **direta ou indiretamente, detém a maioria do capital social com direito a voto**, ou seja, as empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais empresas, denominadas empresas estatais.

Cabe ao DEST o acompanhamento e disponibilização das informações econômico-financeiras das empresas estatais, bem como se manifestar sobre os pleitos das empresas estatais, no que se refere à política salarial, aprovação e eventuais modificações nos planos de previdência dessas empresas e seu quantitativo de empregados.

A **Constituição Federal** determina que:

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

*I - o plano plurianual;*

*II - as diretrizes orçamentárias;*

*III - os orçamentos anuais. (...)*

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

**§ 5º** - *A lei orçamentária anual compreenderá:(...)*

**II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;**

Por outro lado, a Constituição Federal também determinou que:

**"Art. 163.** *Lei complementar disporá sobre:(...)*

*V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;"*

A Lei que tem a finalidade de regulamentar o disposto no art. 163 da Constituição Federal foi a **Lei Complementar Nº 101**, de 4 de maio de 2000, **Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF**, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal:

**"Art 1º, §1º** *A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (...)*

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

*II - empresa controlada: sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação;*

*III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;(…)*

---

Mais informações podem ser obtidas do [Manual Técnico de Orçamento](#) (documento de referência sobre Orçamento Federal).

Para ler a **Lei 10.180** completa: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10180.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10180.htm)

Para ler o **Decreto 8189** completo:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8189.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8189.htm)

Para ler a **Lei 4.320** completa: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)