ILP - 2014

INTRODUÇÃO AO ORÇAMENTO PÚBLICO

PROGRAMA

1. O que é orçamento público?
2. Bases legais (forma e conteúdo das leis)
3. PPA - LDO - LOA
4. Princípios orçamentários
5. Classificação da receita e da despesa
6. Fases do processo orçamentário: elaboração, votação, execução, controle
7. Orçamento impositivo x autorizativo
8. Orçamento participativo

O que é orçamento público?

- Lei que estima as receitas e autoriza a realização das despesas.
- Plano político - entre o grande número de demandas e necessidades da sociedade, o orçamento irá atender apenas uma parte, cuja escolha ocorre, muitas vezes, segundo critérios definidos no plano político.
- Representa a programação das realizações que a administração planeja executar.
- Instrumento de controle das atividades do governo.
- Meio de comunicação entre o governo e a sociedade.

Orçamento

Plano que informa, em termos de valores, o programa de governo, bem como seus meios de financiamento, para um determinado período de tempo.

Breve histórico

Só os povos soberanos possuem o verdadeiro orçamento público.

Povo soberano é o que elege seus governantes e representantes e, estes, democraticamente, aprovam o orçamento.

Origem – Magna Carta

- Considerada a primeira Constituição dos países modernos, a *Magna Carta* foi promulgada, em 1215, pelo rei inglês João Sem Terra, por pressão dos barões que formavam o Conselho Comum.
- Entre suas disposições mais importantes estava o princípio de que os tributos só são legítimos se autorizados pelo Conselho do Reino.

Origem

- Não adiantava somente autorizar a cobrança dos tributos. Com vistas a assegurar que a aplicação dos recursos atenderia as finalidades para as quais foram autorizados, era necessário controlar as despesas, através da prévia fixação de suas destinações e respectivos montantes.
- Quando, na Inglaterra, passou-se, anualmente, a autorizar a cobrança dos impostos e a fixar as despesas surgiu, então, o orçamento governamental.
- A partir de 1822, o governo inglês passou a contar com um orçamento anual plenamente desenvolvido.

Origem - BRASIL

- Constituição Imperial de 1824 - artigo 172

- *“O ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e da despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas."*

Origem - BRASIL

- Dificuldade: distância entre as províncias
- Considera-se que o primeiro orçamento brasileiro foi aprovado pelo Decreto Legislativo de 15/12/1829 que fixava a despesa e orçava a receita das antigas províncias para o exercício de 01/07/1831 a 30/06/1832.
- Padronização: Lei 4320/64

Bases legais

- Brasil – Federação
- Entes federativos possuem poder político e administrativo, o que significa ter:

- poder para legislar;
- governo próprio; e
- competências exclusivas.

Bases Legais

- Constituição de 1988: os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possuem autonomia política, administrativa e financeira.
- Significa poder de auto-organização, particularmente, de elaborar a própria Constituição Estadual ou Distrital e a Lei Orgânica Municipal e eleger os próprios governantes: governador, deputados, prefeitos e vereadores.
- Está representada na capacidade de organizar e administrar o funcionamento dos serviços de interesse regional (no caso dos Estados) e dos serviços de interesse local (no caso dos Municípios).
- Significa o poder de instituir e arrecadar tributos e aplicar todas os recursos próprios e os recebidos de outros entes.
- União, Distrito Federal, Estados Municípios aprovam e executam as suas próprias leis orçamentárias.
- Competência concorrente – art. 24 CF
- Iniciativa: Chefe do Poder Executivo

Art. 24 CF

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

II - orçamento;

III - juntas comerciais;

IV - custas dos serviços forenses;

V - produção e consumo;

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IX - educação, cultura, ensino e desporto;

X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;

XI - procedimentos em matéria processual;

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

XIII - assistência jurídica e Defensoria pública;

XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;

XV - proteção à infância e à juventude;

XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Bases Legais

- CONSTITUIÇÃO FEDERAL
- LEI 4320/64 - Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.
- Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal

Planejamento

- Constituição de 1988
- plano plurianual – PPA;
- lei de diretrizes orçamentárias – LDO;
- lei do orçamento anual - LOA
- O planejamento define os objetivos e metas da ação governamental, enquanto que o orçamento destina os recursos necessários à sua concretização
- A Constituição faz referência a outros instrumentos de planejamento, que são os planos nacionais e regionais de desenvolvimento

PPA

- PPA x demais planos

- *Plano Nacional de Educação* (Lei nº 10.172/01 de 09 de janeiro de 2001). De acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, o Plano Nacional de Educação tem a vigência de dez anos

- Art. 165, §1º CF

  *"A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de **forma regionalizada**, as **diretrizes**, **objetivos** e **metas** da administração pública federal, para as **despesas de capital** e **outras delas decorrentes** e para os **programas de duração continuada"**.*

- O PPA abrange um período de quatro anos, iniciando a sua execução no segundo ano do mandato do Chefe do Poder Executivo e encerrando no primeiro ano do mandato do próximo eleito.

LDO

- Art . 165, § 2º CF:

  A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

LDO

- Art. 169, no parágrafo primeiro e seu inciso II, outra atribuição é conferida à LDO, qual seja, a de conter autorização específica para a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público

LDO - LRF

- Dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas;
- Estabelecer critérios e formas de limitação de empenho, na ocorrência de:
  - arrecadação da receita inferior ao esperado, de modo a comprometer as metas de resultado primário ou nominal;
  - necessidade de se reconduzir a dívida aos limites estabelecidos.
- Definir as normas para o controle de custos e a avaliação dos resultados dos programas financiados pelo orçamento;
- Disciplinar as transferências de recursos a entidades públicas e privadas;
- Fixar o resultado primário a ser obtido com vistas à redução do montante da dívida e das despesas com juros;
- Estabelecer limitações à expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (ART. 17, LRF); e
- Conter um Anexo de Metas Fiscais e um Anexo de Riscos Fiscais.

LOA

- TRÊS ORÇAMENTOS:

  - FISCAL
  - SEGURIDADE SOCIAL
  - INVESTIMENTO DAS EMPRESAS

- DEMONSTRATIVOS

LOA

- **FISCAL**
- Integram o orçamento fiscal: as autarquias, as fundações, parte das empresas públicas e algumas sociedade de economia mista.
- As autarquias, devido à sua natureza de pessoa jurídica de direito público e por dependerem dos recursos transferidos do Tesouro para sua manutenção.
- As fundações públicas, por contarem com mínima receita própria e dependerem de transferência de recursos do Tesouro.
- Por definição, as empresas públicas e as sociedades de economia mista seriam auto-suficientes, ou seja produziriam os recursos para sua operação. Quando isto não ocorre, a empresa passa a fazer parte do orçamento.

- Os poderes integram o orçamento fiscal.

LOA

- SEGURIDADE SOCIAL
- Cobre todas as despesas classificáveis como de seguridade social e não apenas as entidades e órgãos da seguridade social.
- INVESTIMENTOS DAS EMPRESAS Compreende os investimentos realizados pelas empresas em que o Poder Público, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

LOA

- O conteúdo exclusivo da lei orçamentária:

  Art. 165 § 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Créditos Adicionais

- SUPLEMENTARES – reforço das dotações orçamentárias durante a execução do orçamento.
- ESPECIAIS - no decorrer do exercício surgem novas despesas e a lei orçamentária não possui as dotações capazes de atendê-las – precisa autorização do legislativo (lei).
- EXTRAORDINÁRIOS – para *as despesas realmente imprevistas e que necessitam de atendimento urgente (enchentes, estiagem).* (Decreto e aviso imediato ao Legislativo, com a justificativa)

ARO

- As operações de crédito por antecipação da receita são empréstimos destinados ao atendimento de insuficiências momentâneas de caixa durante o exercício financeiro.
- Previsão: art. 38 da Lei Complementar nº 101/2000.
- Operação de crédito por antecipação da receita fica vedada:
  - enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada;
  - no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal.
- Além disso, essa operação de crédito:
  - só pode ser realizada a partir do décimo dia do início do exercício;
  - deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano;
  - não será autorizada se forem cobrados outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada ou indexada à taxa básica financeira, ou à que vier a esta substituir.

Prazos

- Art. 35, § 2º ADCT:

Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Princípios Orçamentários

- **Exclusividade**

- Art .165 § 8º - previsão de receita e fixação de despesa.
- Diferentemente das demais leis, a lei orçamentária não cria direitos subjetivos, não podendo, por exemplo, criar ou aumentar impostos, conceder reajustes salariais, nem mesmo tornar obrigatória a realização das despesas nela fixadas. Entretanto, a lei orçamentária funciona como um ato que condiciona os demais, ou seja, qualquer despesa só poderá ser realizada se estiver devidamente autorizada na lei orçamentária.
- Duas exceções: autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita. Na verdade, em tais casos, não há que se falar em exceções, pois tanto os créditos suplementares quanto as operações de crédito têm natureza orçamentária.

Princípios Orçamentários

- **<u>Não Afetação da Receita</u>**

- Art. 167, IV, da Constituição de 1988, dispõe quanto à vedação da vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa.
- Exceções: repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159 da CF; destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde e para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, e 212; prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º do art. 167.

Princípios Orçamentários

- Princípio da Universalidade – todas as receitas e todas as despesas

- Princípio da Unidade – todos os documentos numa peça só

- Princípio da Anualidade - A LOA, prevista no art. 165, III e § 5º, da Carta tem a vigência de um ano a partir do ano subsequente à sua aprovação, coincidindo, no caso brasileiro, ao ano civil, já que o exercício financeiro vai de 1º de janeiro a 31 de dezembro, conforme a lei 4.320/64.

Classificação da Receita

POR CATEGORIA ECONÔMICA

- RECEITAS CORRENTES

  Parágrafos 1º e 2º do art. 11 da Lei nº 4.320/64 "São Receitas Correntes as receitas tributária, patrimonial, industrial e diversas e ainda as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes".

- RECEITAS DE CAPITAL

  Parágrafos 1º e 2º do art. 11 da Lei nº 4.320/64 "São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente".

Fontes de Receita

RECEITAS CORRENTES

Receita tributária – arrecadação de tributos.

Receita de Contribuições - vínculo entre o ingresso e determinado tipo de despesa. (COFINS)

Receita Patrimonial – concessões, alugueís.

Receita Agropecuária

Receita Industrial

Receita de Serviços

Decorrem do exercício de atividade econômica por parte do Estado receitas da produção vegetal e animal, da indústria extrativa e de transformação e de serviços comerciais, financeiros, de transporte, de comunicação, de saúde, educacionais, dentre outros.

Transferências Correntes – transferências intergovernamentais, em especial as transferências constitucionais e legais de recursos. Exs: o Fundo de Participação dos Estados - FPM e o Fundo de Participação dos Municípios - FPM.

Outras Receitas Correntes - multas e juros de mora, indenizações e restituições, receitas diversas e Receita da Dívida Ativa.

Fontes de receita

RECEITAS DE CAPITAL

Operações de Crédito - que podem ser internas ou externas, compreendem os recursos financeiros oriundos da constituição de dívidas, seja sob a forma contratual ou por meio da emissão de títulos.

Alienação de Bens - ingressos pela venda de bens patrimoniais móveis, imóveis, ações etc.

Amortização de Empréstimos - ingressos recebidos por conta de empréstimos concedidos. No caso do orçamento federal, são aqui classificados os recebimentos de empréstimos concedidos aos Estados e Municípios, a amortização de empréstimos do Programa das Operações Oficiais de Crédito, dentre outros.

Transferências de Capital – transferências para atender despesas de capital.

Outras Receitas de Capital - integralização de capital social, o resultado do Banco Central, a remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional, os saldos de exercícios anteriores e outras receitas.

Classificação da receita

- Institucional
- Por fonte de recurso

Classificação da Despesa

- INSTITUCIONAL (arts. 13 e 14 da Lei 4320/64) – órgão/unidade orçamentaria (UO)

- POR PROGRAMA

➢ demonstra as realizações do Governo;

➢ conjuga as funções do Governo com os programas a serem desenvolvidos;

➢ *programas* são desdobrados em *projeto e atividade.*

Classificação da Despesa

POR CATEGORIA ECONÔMICA

- Despesas Correntes
  - pessoal e encargos sociais;
  - juros e encargos da dívida;
  - outras despesas correntes.
- Despesas de Capital
  - Investimentos;
  - inversões financeiras;
  - amortização da dívida.

Fases do Processo Orçamentário

Elaboração

- A competência para a elaboração das leis orçamentárias é do Poder Executivo, em todas as esferas de governo.
- Arts. 27 a 31 da Lei 4320/1964:

➢ fixação das diretrizes e normas globais;

➢ estimativa da receita;

➢ definição de limites; análise da distribuição dos limites.

Fases do Processo Orçamentário

Discussão, votação e aprovação

- Processo legislativo especial
- Comissão Mista de Orçamento (federal)
- Comissões Permanentes (Estados e Municípios)
- Emendas
- Rejeição total ou parcial do projeto

Fases do Processo Orçamentário

Execução

- A lei orçamentária é organizada na forma de créditos orçamentários, aos quais são consignadas as dotações.
- Essas dotações, consignadas aos créditos orçamentários e aos adicionais, representam autorização de despesas durante o período de vigência da lei orçamentária.

Fases do Processo Orçamentário

Execução

- Mas, para que as despesas possam ser realizadas, é necessário que os recursos financeiros estejam disponíveis no momento da quitação da obrigação.
- O ajuste entre entrada efetiva das receitas e necessidade de pagamento das despesas não ocorre de forma imediata, requerendo uma programação adequada.
- Por esse motivo, a Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe que "até trinta dias após a publicação dos orçamentos, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso."

Fases do Processo Orçamentário

Controle

- Art. 70 CF:

  "A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das Entidades da Administração Direta e Indireta, quanto a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renuncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno."

Fases do Processo Orçamentário - Controle Interno

- A Lei n.º 4.320/64 estabelece os fundamentos do controle interno, quando determina que o Poder Executivo exerça o controle sem prejuízo das atribuições de órgão criados especificamente para este fim.
- A Constituição Federal (Art.74) reforçou a ideia de forma clara, quando afirma que o controle Interno deverá ser exercido no âmbito de cada poder.

Fases do Processo Orçamentário - Controle Externo

- **Tribunais de Contas -** órgãos técnicos, independentes e autônomos, que auxiliam o Poder Legislativo no exercício do controle externo. Previstos na Constituição Federal, arts. 70 a 75, 33 § 2º e nas Constituições Estaduais. Vedada a sua criação no âmbito municipal. (art. 70, 71, 72, 73, 74 e 75).

- **Natureza do Controle Externo**

- O controle externo é da competência do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, Câmaras Municipais e Câmara Distrital órgãos eminentemente políticos. A despeito do controle político que realizam, cabe-lhes o controle técnico que é viabilizado pela efetiva colaboração dos Tribunais de Contas, que constituem organismos técnicos especializados.
- Podemos concluir que o controle externo possui natureza política e técnica.

Orçamento Impositivo X Autorizativo

- Autorizativo - o governo reavalia periodicamente as contas públicas e, com base na arrecadação de impostos e contribuições, reprograma os gastos até o final do ano.
- Impositivo - o governo perderia essa discricionariedade. Ficaria impedido de contingenciar verbas, realizar cortes ou executar discricionariamente a programação orçamentária.

Orçamento Impositivo X Autorizativo

- Do ponto de vista jurídico, é possível afirmar que, no Brasil, o orçamento é autorizativo, ou seja, a efetivação das despesas não é obrigatória só pelo fato de estarem projetadas no orçamento.

- Mas, na prática, a maioria das despesas é imposta por força constitucional ou legal. Entre elas, se incluem as despesas com o serviço da dívida, que compreende o pagamento da dívida fundada dos entes federativos, e as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino e com ações de saúde. O ente federativo que não atendê-las pode sofrer intervenção, conforme os artigos 34 e 35 da Constituição Federal.

Orçamento Participativo

O orçamento participativo é um importante instrumento de complementação da democracia representativa, pois permite que o cidadão debata e defina os destinos de uma cidade. Nele, a população decide as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano, com os recursos do orçamento da prefeitura. Além disso, ele estimula o exercício da cidadania, o compromisso da população com o bem público e a co-responsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão da cidade. (Portal da Transparência - http://www.portaldatransparencia.gov.br/controleSocial/OrcamentoParticipativo.asp)

Cristina Duarte Silva
crisdsilva@hotmail.com

Assembleia Legislativa
Liderança do PSD – sala T47
Telefone: 3886-6037