4. ORÇAMENTO PÚBLICO

- **PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS:** normas especificamente voltadas à elaboração do orçamento público
 - **Princípio da exclusividade:** a Lei Orçamentária Anual (LOA) não pode conter dispositivo estranho à previsão de receita e despesa, sendo permitido também a autorização para abertura de créditos (art. 165, § 8º, da Constituição de 1988)

• PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS (continuação)

- Princípios de unidade, universalidade e anualidade

* **Lei 4.320/1964:** “Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.”

• PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS (continuação)

- * **Unidade:** um único orçamento para cada ente da Federação
- * **Universalidade:** necessidade de todas as receitas e despesas estarem previstas no orçamento [Art. 6º da Lei 4.320/1964]
- * **Anualidade:** “Art. 34: O exercício financeiro coincidirá com o ano civil.” (Lei 4.320/1964)

• PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS (continuação)

- **Princípio da programação:** o orçamento deve conter a previsão de objetivos e metas relacionados à realização das necessidades públicas, não apenas as estimativas para as receitas e despesas (Art. 165, §§ 4º e 7º, da Constituição de 1988)
- **Princípio do equilíbrio orçamentário:** equilíbrio entre receitas e despesas (Art. 1º, § 1º da LC 101/2000 – LRF)

- **LEIS ORÇAMENTÁRIAS (Art. 165 da Constituição de 1988):**

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

“I - o plano plurianual;” **[PPA]**

“II - as diretrizes orçamentárias;” **[LDO]**

“III - os orçamentos anuais.” **[LOA]**

- **Encaminhamento dos projetos de leis orçamentárias (art. 35, § 2º dos ADCT):**
 - * **PPA:** 4 meses antes do encerramento do 1º exercício financeiro (31 de agosto)
 - * **LDO:** 8,5 meses antes do encerramento do exercício financeiro (15 de abril)
 - * **LOA:** 4 meses antes do encerramento do exercício financeiro (31 de agosto)

- * Após aprovadas pelo Congr. Nacional, os projetos de Leis orçamentárias serão **devolvidos ao Presidente**, para sanção no prazo de 15 dias:
 - ▶ **PPA e LOA:** deverá ser devolvida ao Presidente até encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro)
 - ▶ **LDO:** deverá ser devolvida ao Presidente até encerramento do 1º período da sessão legislativa (17 de julho)

- **Comissão mista de orçamento (art. 166 da Constituição de 1988):**
 - * Examinar e emitir parecer sobre **projetos de leis orçamentárias e sobre as contas apresentadas** anualmente pelo Presidente da República
 - * Examinar e emitir parecer sobre os **planos e programas nacionais, regionais e setoriais** previstos na Constituição de 1988 e **exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária**
 - * Examinar e emitir parecer sobre **emendas ao orçamento** antes da votação pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional

• NATUREZA AUTORIZATIVA DO ORÇAMENTO PÚBLICO

- **Discricionariedade do Poder Executivo:** em regra, o orçamento apresenta-se como mera previsão de gastos, que serão realizados de acordo com a disponibilidade das receitas
- **Receitas vinculadas:** possuem destinação previamente determinada na Constituição de 1988

- **Desvinculação das Receitas da União** – **DRU (ADCT):**

* Art. 76. São **desvinculados** de órgão, fundo ou despesa, até 31/12/2032, 30% da **arrecadação da União** relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral de Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico, às taxas e às receitas patrimoniais, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data.

* Art. 76-A. São **desvinculados** de órgão, fundo ou despesa, até 31/12/2032, 30% das **receitas dos Estados e do Distrito Federal** relativas a impostos, taxas e multas já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.

➤ Parágrafo único. Excetua-se da desvinculação de que trata o *caput*:

I - recursos destinados a saúde e ensino (art. 198, § 2º, II e III e o art. 212 da Constituição);

II - receitas que pertencem aos Municípios decorrentes de transferências previstas na Constituição Federal;

III - receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores;

IV - demais transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei;

V - fundos instituídos pelo Poder Judiciário, pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pelas Defensorias Públicas e pelas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal.

- * Art. 76-B. São **desvinculados** de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2032, 30% (trinta por cento) das **receitas dos Municípios** relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.
 - Parágrafo único. Exceção da desvinculação de que trata o *caput*.

I - recursos destinados a saúde e ensino (art. 198, § 2º, II e III e o art. 212 da Constituição);

II - receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores;

III - transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei;

IV - fundos instituídos pelo Tribunal de Contas do Município

• Plano Plurianual – PPA

- Diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. (art. 165, § 1º da Constituição de 1988)
- Duração: 4 anos, do 2º ano de mandato ao 1º ano do mandato subsequente

- Investimentos de longa duração: investimentos que ultrapassem um exercício financeiro têm que estar previstos no PPA. (Art. 167, § 1º da Constituição de 1988)

• Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

- Traz as metas e prioridades da administração pública, estabelecendo as diretrizes de política fiscal, trajetória sustentável da dívida pública, orientação para a elaboração da LOA, alterações na legislação tributária e política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (Art. 165, § 2º da Constituição de 1988)

- Art. 4º da LRF (LC 101/2000):
 - * Equilíbrio entre receitas e despesas
 - * Critérios e forma de limitação de empenho nos casos de necessidade de reduzir despesas ou em virtude do excesso de endividamento, ou por conta do não atingimento das metas de resultado fixadas na LDO
 - * Normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos
 - * Demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas

- **Anexo de Metas Fiscais:** metas anuais relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes (Art. 4º, §§ 1º e 2º da LRF):

* Avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior

- * Demonstrativo das metas anuais: memória e metodologia de cálculo dos resultados pretendidos, comparando-as com os 3 exercícios anteriores
- * Evolução do patrimônio líquido: últimos 3 exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos

- * Avaliação da situação financeira e atuarial: regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos, do Fundo de Amparo ao Trabalhador e dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial
- * Demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado

- **Anexo de Riscos Fiscais:** avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas (Art. 4º, § 3º da LRF)
- **Objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial** (Art. 4º, § 4º da LRF)

• Lei Orçamentária Anual – LOA

- Lei orçamentária mais concreta, que traz a previsão das receitas e despesas para o exercício financeiro seguinte
- Vedação de previsão de crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada (art. 5º, § 4º da LRF)

- Investimento com duração superior a um exercício financeiro: a LOA não pode prever dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão (Art. 167, § 1º da Constituição de 1988 e art. 5º, § 5º da LRF)

- Subdivisões da LOA (Art. 165, § 5º da Constituição de 1988):

* 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

* Orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto

- * 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
- **Função:** reduzir desigualdades inter-regionais (Art. 165, § 7º da Constituição de 1988)
- Concessão de incentivos e benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia (art. 165, § 6º da Constituição de 1988)

- Anexo de compatibilidade com a LDO (art. 5º, I da LRF)
- Reserva de contingência: forma de utilização e montante destinado ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos (art. 5º, III da LRF)

- Exemplos de vedações em relação ao orçamento (art. 167 da Constituição de 1988)

* Iniciar programas ou projetos não incluídos na LOA

* Vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas as previstas na Constituição, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, ensino [...]

- * Abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos
- * Transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa

- * Concessão ou utilização de créditos ilimitados
- * Utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos
- * Instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa

*Transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

* Utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social

• Execução Orçamentária e Cumprimento das Metas

- Detalhamento do caminho da despesa pública: onde e mediante quais condições a despesa pública começa e termina
- Objetivo: garantir a execução financeira dos valores previstos e o gasto efetivo do dinheiro público

- Termo inicial: a partir da publicação do orçamento, o Poder Executivo deve estabelecer a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso (art. 8º da LRF)
- Recursos vinculados: utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso (art. 8º, parágrafo único da LRF)

- Controle bimestral: se a realização da receita não comportar o cumprimento das metas, os Poderes e o Ministério Público promoverão, nos 30 dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados na LDO (art. 9º da LRF)

- Empenho de despesa: ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. (Art. 58 da Lei 4.320/1964)

* Objetivo: conferir certeza e previsibilidade para a despesa empenhada, vinculando-a a uma despesa específica

* Nota de empenho: nome do credor, representação e importância da despesa e a dedução desta do saldo da dotação própria. (Art. 61 da Lei 4.320/1964)

- Modalidades de empenho:

- * Empenho ordinário: a Administração já tem conhecimento prévio do montante da despesa que deverá ser paga de uma só vez
- * Empenho por estimativa: o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar (art. 60, § 2º da Lei 4.320/1964)

* Empenho global: despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento. O valor está determinado, mas será pago de forma parcelada (art. 60, § 3º da Lei 4.320/1964)

- Liquidação da despesa (art. 63, da Lei 4.320/1964): verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, que tem por fim apurar:

- * Origem e o objeto do que se deve pagar
- * Importância exata a pagar
- * A quem se deve pagar

- Ordem de pagamento: despacho exarado por autoridade competente (serviços de contabilidade), determinando que a despesa seja paga. (art. 64, da Lei 4.320/1964)
- Pagamento da despesa: efetuado por tesouraria ou pagadoria em estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento. (art. 65, da Lei 4.320/1964)

- * Regime de adiantamento: entrega de um valor a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria para o fim de realizar despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação. Depende de previsão legal expressa (art. 68, da Lei 4.320/1964)
 - ▶ Despesas de pequeno vulto, com limites estabelecidos pela legislação
 - ▶ Despesas eventuais, inclusive em viagens e com serviços especiais, que exijam pronto pagamento em espécie
 - ▶ Despesas em caráter sigiloso

Comprovação: documentos emitidos em data igual ou posterior a de entrega do numerário, observado o período de aplicação definido no ato de concessão