

PLANEJAMENTO E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Bruno César Grossi de Souza

Brasília, outubro de 2018

Organização do Curso

Planejamento e Gestão Orçamentária e Financeira

**1º dia –
29/10**

- Orçamento Público: Conceitos, funções, princípios e tipos de orçamento.
- Sistema de Planejamento e Orçamento Federal
- Normas Orçamentárias

**2º dia –
30/10**

- Normas Orçamentárias – Continuação

**3º dia –
31/10**

- Aspectos Fiscais do Orçamento

Planejamento e Gestão Orçamentária e Financeira

**4º dia –
01/11**

- **Classificações Orçamentárias**
- **Elaboração do Orçamento**

**5º dia –
05/11**

- **Laboratório – Consultas Orçamentárias**

**6º dia –
06/11**

- **Alterações Orçamentárias e Programação Orçamentária**

CONCEITOS INICIAIS

Orçamento Público

Ao longo do tempo, devido a complexidade das ações governamentais, surge um documento para organizar o que o Governo arrecada como imposto da população, e como tais recursos são gastos.

Tal documento tem origem na desconfiança e da necessidade de controle que o Legislativo necessitava ao crescente poder do Executivo, e com a pretensão de por um limite a ação estatal em benefício da liberdade dos cidadãos.

Funções do Orçamento

- **Alocativa:** Utilização dos recursos totais da economia, incluindo a oferta de bens públicos, podendo criar incentivos para desenvolver mais certos setores em relação a outros.
- **Distributiva:** Combate os desequilíbrios regionais e sociais, promovendo o desenvolvimento das regiões e classes menos favorecidas.
- **Estabilizadora:** Escolhas orçamentárias na busca do pleno emprego dos recursos econômicos; da estabilidade de preços; do equilíbrio da balança de pagamentos e das taxas de câmbio, tudo isso visando o crescimento econômico em bases sustentáveis.

Princípios Orçamentários

Regras fundamentais e que funcionam como norteadoras da prática orçamentária. Conjunto de premissas que devem ser observadas durante cada etapa da elaboração orçamentária.

- **Anualidade:** O orçamento deve ter vigência limitada a um exercício financeiro. Conforme a legislação brasileira, o exercício financeiro precisa coincidir com o ano civil. A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF vem reforçar este princípio ao estabelecer que as obrigações assumidas no exercício sejam compatíveis com os recursos financeiros obtidos no mesmo exercício.

Princípios Orçamentários (cont.)

- ✓ **Equilíbrio:** Os valores autorizados para a realização das despesas no exercício deverão ser compatíveis com os valores previstos para a arrecadação das receitas.
- ✓ **Exclusividade:** a lei orçamentária não poderá conter matéria estranha à fixação das despesas e à previsão das receitas (exceção Constitucional – autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operação de crédito).

Princípios Orçamentários (cont.)

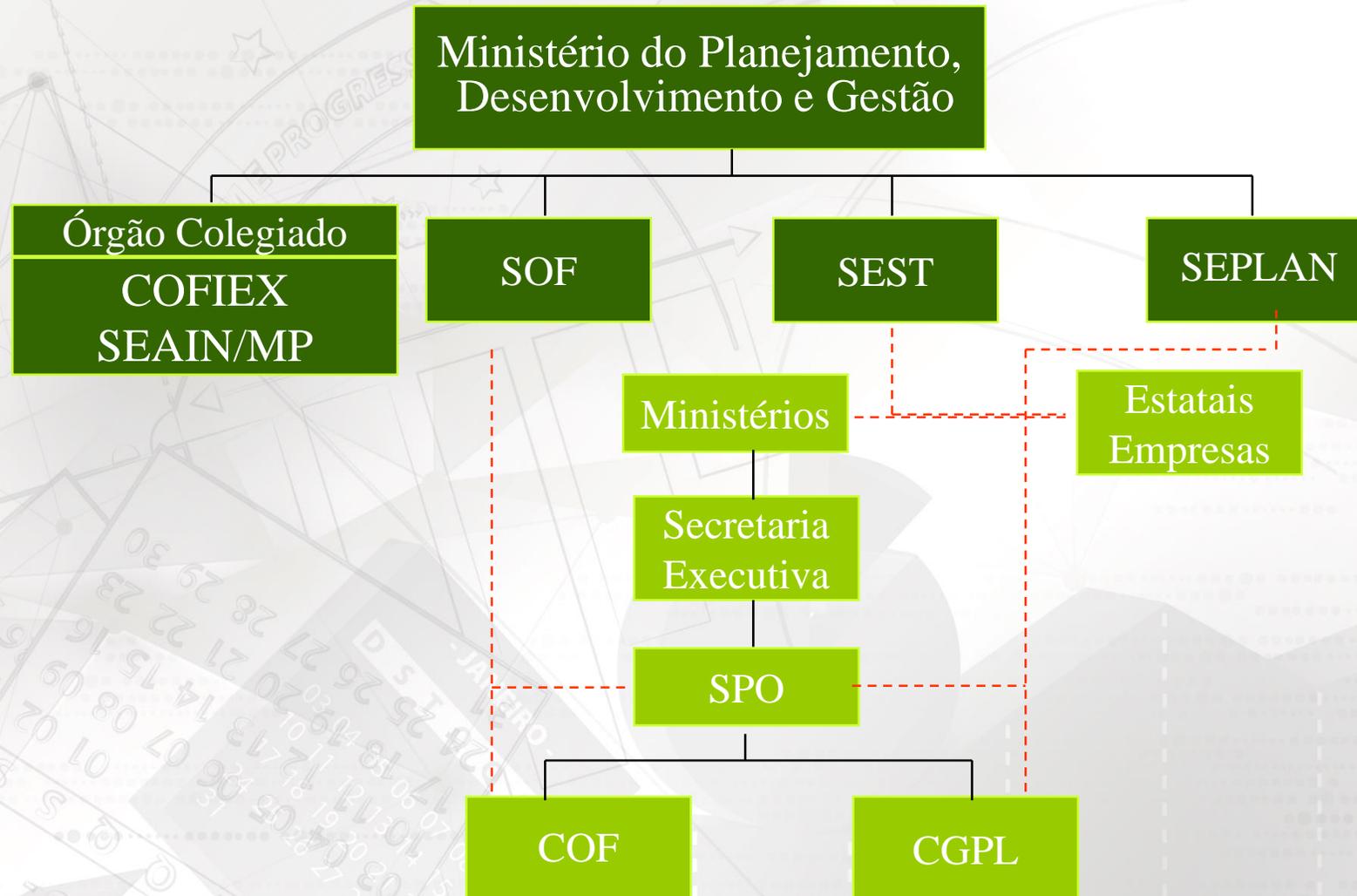
- ✓ **Não afetação (ou não vinculação) das receitas:** Nenhuma parcela da receita poderá ser reservada ou comprometida para atender a certos ou determinados gastos (a Constituição veda apenas a vinculação da receita de imposto a órgão, fundo ou despesa).
- ✓ **Universalidade:** Todas as receitas e todas as despesas devem constar da lei orçamentária, não podendo haver omissão.
- ✓ **Orçamento Bruto:** Todas as receitas e despesa devem constar na peça orçamentária com seus valores brutos e não líquidos.

Princípios Orçamentários (cont.)

- ✓ **Unidade Orçamentária:** O orçamento é uno, ou seja, todas as receitas e despesas devem estar contidas numa só lei orçamentária.
- ✓ **Uniformidade:** Os dados apresentados devem ser homogêneos nos exercícios, no que se refere à classificação e demais aspectos envolvidos na metodologia de elaboração do orçamento, permitindo comparações ao longo do tempo.

Planejamento e Gestão Orçamentária e Financeira

Sistema de Planejamento e Orçamento Federal*



* Lei n.º 10.180, de 06/02/2001

ESTRUTURA NO PODER LEGISLATIVO

- **Congresso Nacional**
 - Plenário
 - CMO - Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
- **Senado Federal**
 - Plenário
 - Comissões
 - CONORF - Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle
- **Câmara dos Deputados**
 - Plenário
 - Comissões
 - COFF - Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

PODER LEGISLATIVO

Congresso Nacional

- Junção das duas Casas Legislativas
 - Sessão conjunta
- Composição: 594 congressistas
- Estrutura
 - Mesa: 7 membros
 - Plenário misto
 - 2 Comissões mistas permanentes
 - Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
 - Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul – CPCCM

PODER LEGISLATIVO

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

- Composição: 30 deputados + 10 senadores
- Mandato: até última terça-feira do mês de março
- Estrutura
 - Mesa: 4 membros – 1 Presidente + 3 Vices
 - Colégio de Líderes
 - Plenário misto
 - 4 Comitês permanentes
 - 15 Relatores “permanentes”
 - 3 Comitês de assessoramento (facultativos)

Normas Orçamentárias

Normas Orçamentárias

I) Constituição Federal de 1988

Prerrogativas e Prazos

Demais Poderes e Orçamento

Direito Orçamentário

Normas Orçamentárias

- II) Lei nº 4.320/1964
- III) Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF
- IV) Lei de Diretrizes Orçamentária - LDO
- V) Lei Orçamentária Anual - LOA

Constituição Federal

Prerrogativas / Prazos

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

Os artigos citados dizem respeito a atribuições específicas do Congresso Nacional, Câmara dos Deputados e Senado Federal, que não necessitam de sanção presidencial.

II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado;

Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.

§ 2º - A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

XI - remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias;

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;

Demais Poderes e Orçamento

Dado que é prerrogativa do Presidente da República encaminhar a proposta orçamentária, como é disciplinado a relação com os Demais Poderes (Legislativo, Judiciário e Ministério Público) no tocante a orçamento?

Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

Planejamento e Gestão Orçamentária e Financeira

§ 1º - Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º Se os órgãos referidos no § 2º não encaminharem as respectivas propostas orçamentárias dentro do prazo estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias, o Poder Executivo considerará, para fins de consolidação da proposta orçamentária anual, os valores aprovados na lei orçamentária vigente, ajustados de acordo com os limites estipulados na forma do § 1º deste artigo.

DIREITO ORÇAMENTÁRIO

DOS ORÇAMENTOS

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

- I - o plano plurianual;**
- II - as diretrizes orçamentárias;**
- III - os orçamentos anuais.**

Leis Orçamentárias

PPA

Plano

LDO

Orientações

LOA

Execução

**Políticas Públicas e
Programas de Governo**

§ 1º - 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 as relativas aos programas de duração continuada.

Não fica claro, o escopo do PPA e nem tão pouco a sua natureza. É um plano ? Ou é uma projeção de despesas?

Planejamento e Gestão Orçamentária e Financeira

Prazos das Leis Orçamentárias*

Plano Plurianual	Constituição Federal
Envio ao Poder Legislativo	Até 4 meses antes do final do primeiro exercício financeiro do mandato do novo Governante (31/08)
Devolução ao Poder Executivo	Até o encerramento da sessão legislativa do ano do seu envio (22/12)
Vigência	4 anos

* Estabelecidos em seção de atos transitórios na CF.

§ 9º - Cabe à lei complementar:

I - 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;

Escopo totalmente orçamentário. Até a votação desta Lei Complementar, a Lei nº 4.320/1964 foi recepcionada pela Constituição com Lei Complementar.

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

É a conhecida regra de ouro. Qual o sentido em se endividar para pagar despesas correntes?

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

Ao não citar expressamente a figura dos pensionistas, deu margem de interpretação para excluir essas despesas para efeito de comprovação do cumprimento dos limites de gastos de pessoal estabelecidos na LRF.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a 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, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Já algum tempo a LDO estabelece que essa autorização será incluída na LOA. É o famoso Anexo V da LOA.

Lei 4.320/1964

Planejamento e Gestão Orçamentária e Financeira

A Lei dispõe sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização 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.

Estrutura Básica da Lei 4.320/1964

Da Lei Orçamentária

Da Proposta de Lei Orçamentária

Da Elaboração da Lei Orçamentária

Do Exercício Financeiro

Dos Créditos Adicionais

Da Execução do Orçamento

Dos Fundos Especiais

Do Controle da Execução Orçamentária

Da Contabilidade

Das Autarquias e Outras Entidades

Estabelece os hipóteses básicas para elaboração de créditos orçamentários (suplementares, especiais e extraordinários), como também a forma de execução da despesa e receitas.

Estabelece os estágios da despesas (empenho, liquidação e pagamento).

Estabeleceu ainda o regime misto de caixa para a receita e empenho para a despesa, no que se refere ao orçamento.

A robustez da Lei 4.320 pode ser verificada pelo fato de ter se utilizada / recepcionada pelas Constituições de 46, 67/69 e 1988.

Lei de Responsabilidade Fiscal

O foco dessa lei acabou sendo o equilíbrio fiscal e seu conteúdo, regras e limites do tipo "não fazer".

O Brasil estava passando por uma série crise de confiança no seu programa de estabilização monetária implantado em 1994/1995.

Tínhamos saído de um regime de âncora cambial, com uma maxidesvalorização do real frente ao dólar.

Estávamos então construindo o famoso tripé da política econômica (metas de inflação, cambio flutuante e superávits fiscais).

Principais Mecanismos Previstos na LRF

As variáveis tratadas na LRF são aquelas capazes de afetar o equilíbrio fiscal numa sequência de períodos. Observe que o foco está na intertemporalidade e não mais apenas no ano em curso.

I) Estabelece definições amplas para Setor Público, definido a abrangência da norma para todos os níveis de governo e para todos os Poderes.

II) Define Receita Corrente Líquida, Empresa Estatal Dependente e Controlada, Despesa com Pessoal, Dívida, Operações de Crédito, Renúncia de Receita, etc.

III) Estabelece a obrigatoriedade de estabelecimento de metas fiscais na LDO de cada ente, para um exercício e indicação para mais dois visando ampliar o horizonte da LDO, sinalizando para os resultados fiscais e a dívida dos três exercícios seguintes;

IV) Estabelece o conteúdo das LDO, além dos previstos na Constituição (metas e prioridade da administração, alterações na legislação tributária, política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento), o anexo de riscos fiscais, de metas fiscais, avaliação atuarial dos regimes de previdência, etc.;

V) Estabelece conteúdo da LOA. Demonstrativo da compatibilidade da LOA com as metas fiscais, e reserva de contingência para passivos contingentes.

VI) Coneito e Limites para despesa com pessoal, por Poder (arts. 18 e 19);

Lei de Diretrizes Orçamentárias

Planejamento e Gestão Orçamentária e Financeira

Deveria ser uma prévia da LOA, com os grandes agregados macro-orçamentários;

Transformou-se em uma Lei nº 4.320 mutante;

Vigência de aproximadamente 18 meses (entra em vigor na aprovação e tem efeitos para o ano subsequente);

Sua não aprovação, impede o Congresso Nacional de entrar em recesso. Regra mais rígida que a do próprio orçamento.

LDO - Conteúdo Constitucional

“Art. 165.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as (1) metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, (2) orientará a elaboração da lei orçamentária anual (3), disporá sobre as alterações na legislação tributária (4) e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.”

Planejamento e Gestão Orçamentária e Financeira

Prazos das Leis Orçamentárias*

LDO	Constituição Federal
Envio ao Poder Legislativo	Até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (15/04)
Devolução ao Poder Executivo	Até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (17/07)
Vigência	18 meses

* Estabelecidos em seção de atos transitórios na CF.

LDO - Conteúdo Legal (LRF)

A LDO disporá sobre:

- equilíbrio entre receita e despesa ;
- critérios e forma de limitação de empenho;
- demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas

LDO - Conteúdo Legal (LRF)

- o montante da reserva de contingência com base na receita corrente líquida;
- demonstração trimestral do impacto e do custo fiscal das operações realizadas pelo Banco Central do Brasil;
- despesas sobre as quais não incidirão a limitação de empenho; e
- concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

Lei Orçamentária Anual

Lei Orçamentária Anual

Art. 165

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - 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;

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

III - 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.

§ 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.

Planejamento e Gestão Orçamentária e Financeira

Prazos das Leis Orçamentárias*

Lei Orçamentária Anual	Constituição Federal
Envio ao Poder Legislativo	Até 4 meses antes do final do exercício financeiro anterior a sua vigência (31/08)
Devolução ao Poder Executivo	Até o encerramento da sessão legislativa do ano do seu envio (22/12)
Vigência	12 meses

* Estabelecidos em seção de atos transitórios na CF.