

Fórum Brasil do Orçamento - FBO

Conceitos básicos sobre Orçamento Público

Organização:
Álvaro Gerin e Célia Vieira

Apresentação elaborada com base na cartilha " O orçamento público ao alcance do cidadão", do Instituto de Estudos Socioeconômicos- INESC

[Ir p/ primeira página](#)



Plano de Governo

Na sua forma restrita, o orçamento público deve ser entendido como um plano de governo para guiar as ações do Poder Público a curto e médio prazo.



Receitas e Despesas

O orçamento público estima a receita e fixa as despesas para um exercício



Planos de Governo e Emendas

O orçamento público deve ser visto como um instrumento legal para materializar interesses:

O Presidente da República, os governadores e os prefeitos podem cumprir suas promessas de campanha e executar seus planos de governo (Poder Executivo)

Durante sua tramitação no Congresso, os parlamentares podem alterar partes do Orçamento por meio de emendas com o objetivo de adequar a proposta aos interesses da sociedade, ou simplesmente beneficiar suas bases eleitorais. (Poder Legislativo).



Ciclo orçamentário: PPA, LDO e LOA

 As principais determinações legais para a construção do orçamento estão presentes:

1) na Constituição Federal (Capítulo II, as Finanças Públicas, Arts. 165 à 169);

LEI 4.320

2) na Lei 4.320/1964, que estabelece as normas específicas sobre elaboração e organização orçamentária; e

3) na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101 de 2000).



Ciclo orçamentário: PPA, LDO e LOA

✎ A Constituição determina a elaboração do contrato orçamentário com base em três instrumentos legais:



◆ Plano Plurianual - PPA;

◆ Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO;

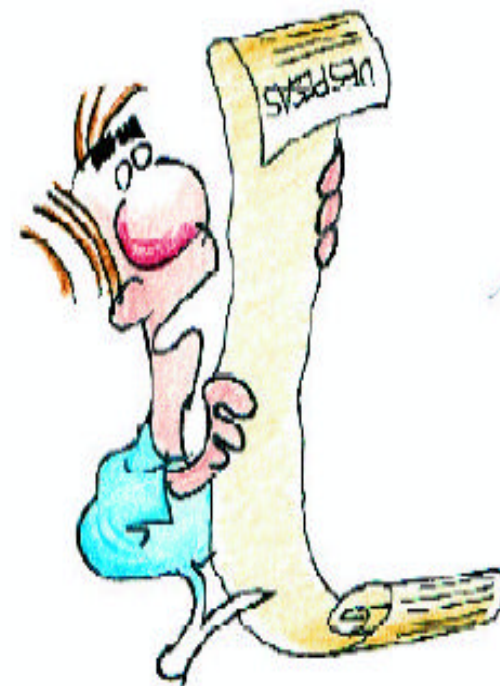
◆ Lei Orçamentária Anual - LOA.



Ciclo orçamentário: PPA, LDO e LOA

Plano Plurianual - PPA

- ◆ O Projeto de Lei do PPA deve conter “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.

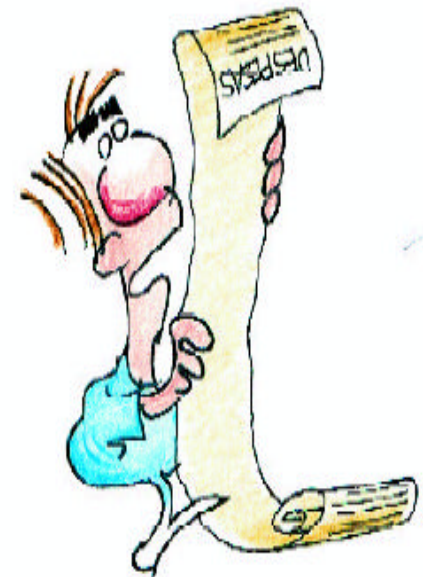


Ciclo orçamentário: PPA, LDO e LOA

Plano Plurianual - PPA

O PPA estabelece a ligação entre as prioridades de longo prazo e a Lei Orçamentária Anual.

Ou seja, o planejamento de cada ano (orçamento anual) não pode contrariar as determinações do PPA.



Ciclo orçamentário: PPA, LDO e LOA

Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO



- ◆ Estabelece as metas e prioridades para o ano seguinte,
- ◆ Orienta a elaboração do Orçamento,
- ◆ Dispõe sobre alteração na legislação tributária,
- ◆ Estabelece a política de aplicação das agências financeiras.



Ciclo orçamentário: PPA, LDO e LOA


Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO


- ◆ A LDO, anualmente, fixa a meta de superávit primário do governo
- ◆ A LDO indica possíveis alterações na legislação tributária, na política salarial e de contratação de novos servidores.



Ciclo orçamentário: PPA, LDO e LOA

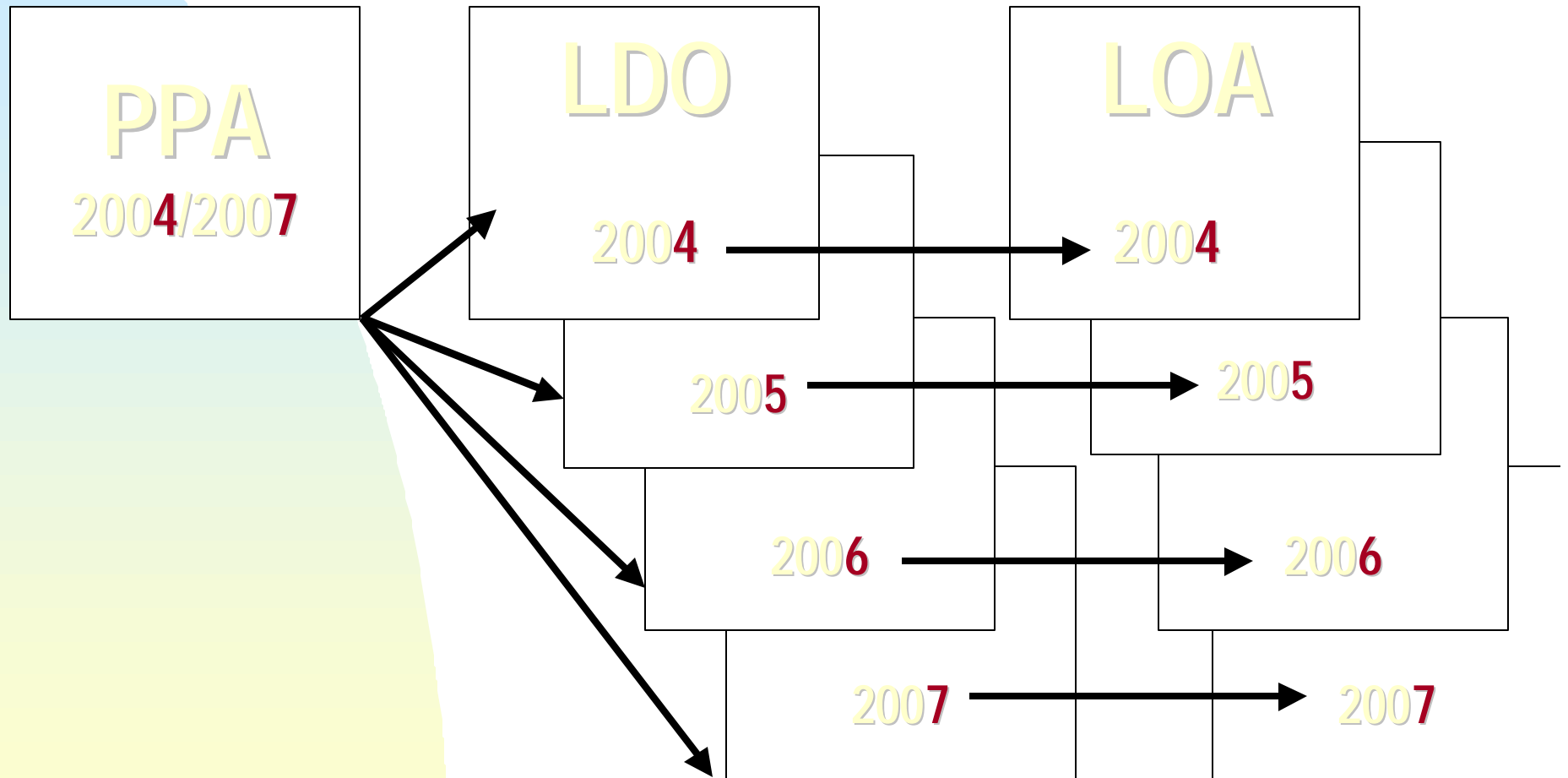
Lei Orçamentária Anual - LOA

 A Lei Orçamentária Anual - LOA é elaborada pelo Executivo segundo as diretrizes aprovadas na LDO e estabelece a previsão de receitas (arrecadação) e despesas (gastos) do governo para o ano seguinte.


 A LOA precisa estar em sintonia com o Plano Plurianual – PPA e com a LDO



Ciclo orçamentário: PPA, LDO e LOA







Ciclo orçamentário: PPA, LDO e LOA

 Enfim, o Poder Executivo elabora cada uma das três peças orçamentárias e depois as envia para a aprovação do Congresso Nacional nos seguintes prazos:

- ◆ PPA - 31 de Agosto (a cada 4 anos)
- ◆ LDO - 15 de Abril (anual)
- ◆ LOA - 31 de agosto (anual)



Papel de cada Poder

-  **Executivo: Elaboração, Execução e Controle Interno.**
-  **Legislativo: Apreciação, Aprovação e Controle Externo (com auxílio do TCU).**
-  **Judiciário: Julgamento de irregularidades aferidas no controle.**
-  **Ministério Público: Quando acionado, realiza investigação e abre processo para incriminar os responsáveis por irregularidades.**

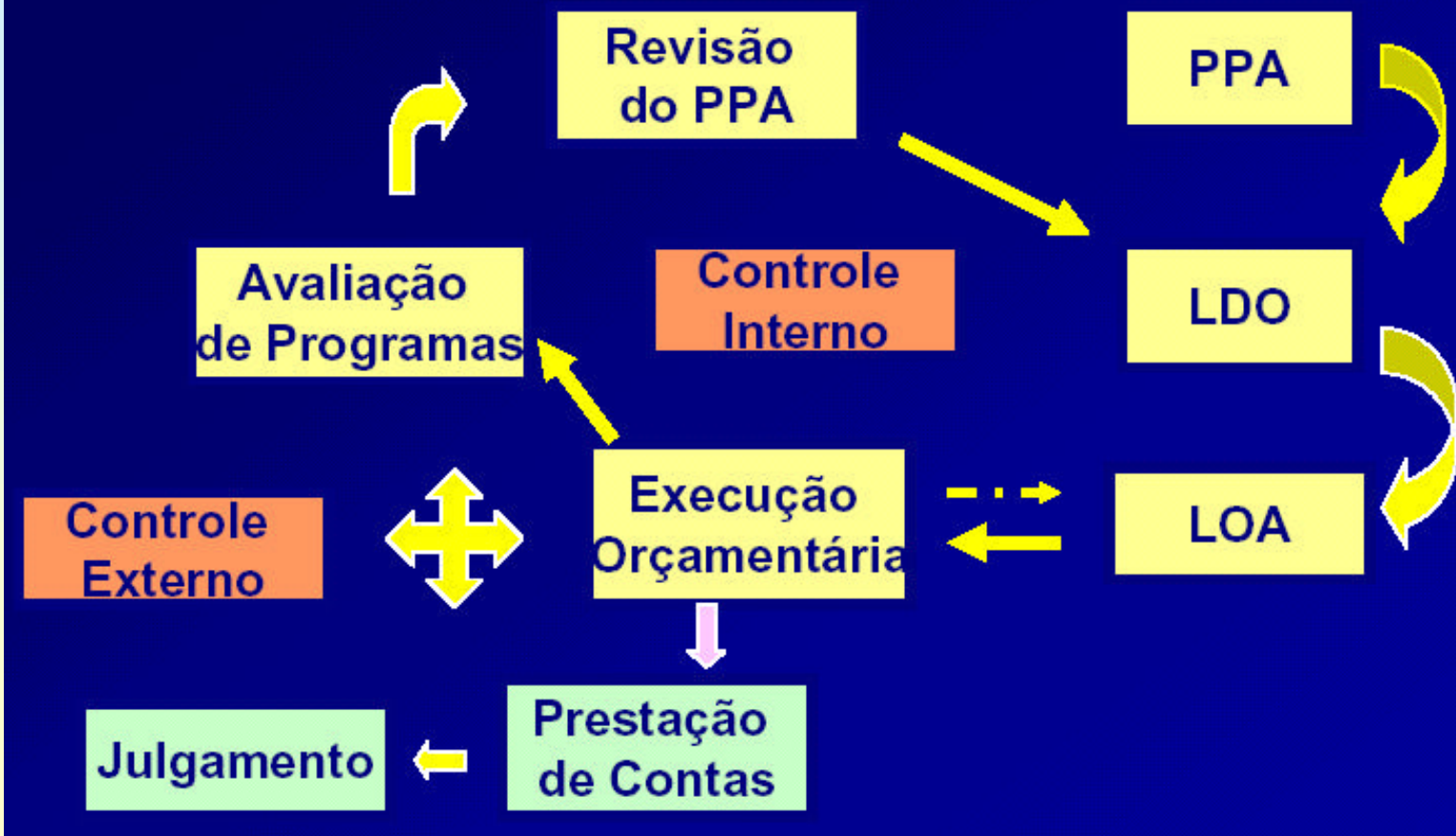


Participação da sociedade no orçamento público: controle social

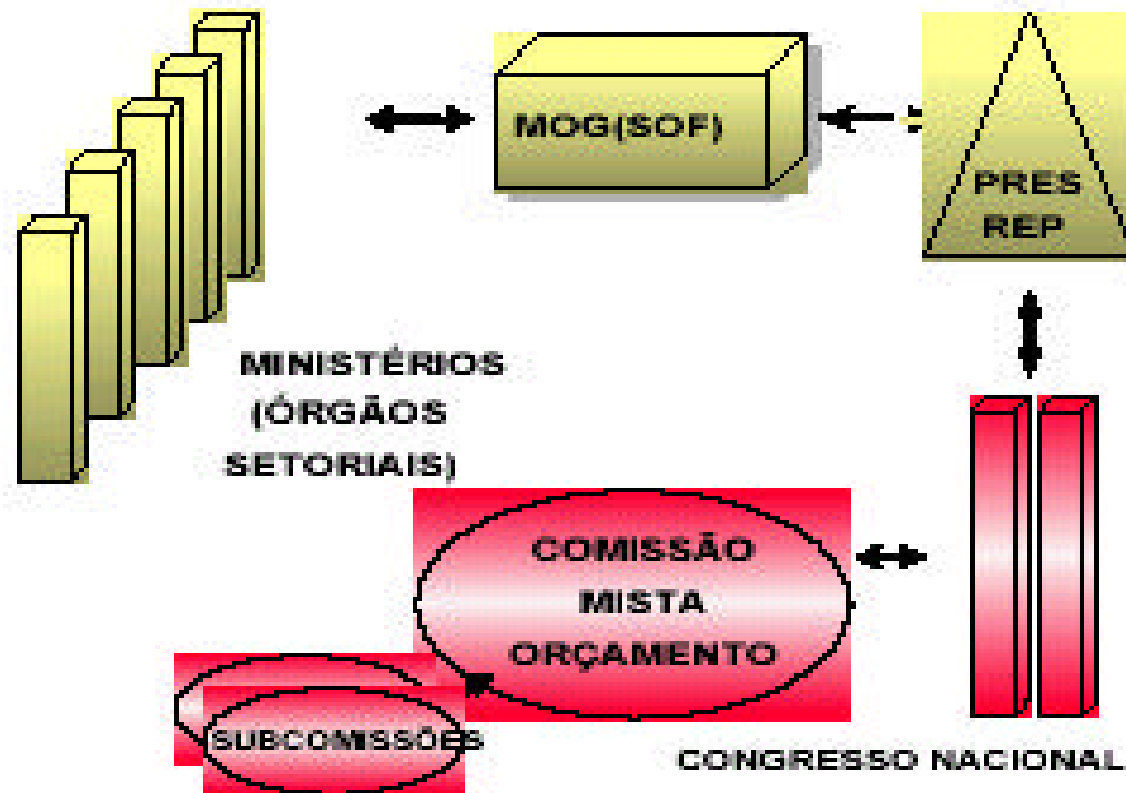
- Quando o PPA, a LDO e a LOA estiverem em tramitação no Congresso Nacional, a sociedade pode apresentar sugestões de emendas aos parlamentares.
- Conselhos e fundos que são abertos à sociedade.



FASES DO CICLO ORÇAMENTÁRIO




PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ELABORAÇÃO E APRECIÇÃO



Classificação Orçamentária



 A classificação orçamentária nada mais é do que o formato utilizado pelos gestores para organizar e ordenar os documentos que compõem o orçamento.



Estrutura Orçamentária

ÓRGÃO ORÇAMENTÁRIO

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

ÓRGÃO: 22000 - MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO

UNIDADE: 22903 - FUNDO GERAL DO CACAU

DETALHAMENTO DO CRÉDITO ORÇAMENTÁRIO

RECURSOS DE TODAS AS FONTES - R\$ 1,00

FUNC	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/SUBTÍTULO/PRODUTO	E	G	M	U	F	DOTAÇÃO
			S	N	O	D	D	
0362 DESENVOLVIMENTO DAS REGIÕES PRODUTORAS DE CACAU								
FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO	ATIVIDADES	GRUPO DE DESPESA					
20 601	0362 2147	PRODUÇÃO DE BIOFUNGICIDAS						720.000
20 601	0362 2147 0001	PRODUÇÃO DE BIOFUNGICIDAS - NACIONAL BIOFUNGICIDA PRODUZIDO (KG) 32000	F	3-0CC	9	0	0 5	720.000

PROGRAMA

SUBTÍTULO


ATIVIDADE

CLASSIFICAÇÕES COMPLEMENTARES



Conceitos Associados à Estrutura Programática




 **Classificação Funcional-Programática: Função, Subfunção, Programa e Ação, que englobam os projetos, atividades e operações especiais, além da conceituação das Fontes de Recursos e Natureza de Despesa, que ajudam a entender as rubricas orçamentárias.**



Função



 A função representa o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público.




Lista de Funções

- 01 - LEGISLATIVA
- 02 - JUDICIARIA
- 03 - ESSENCIAL A JUSTICA
- 04 - ADMINISTRACAO
- 05 - DEFESA NACIONAL
- 06 - SEGURANCA PUBLICA
- 07 - RELACOES EXTERIORES
- 08 - ASSISTENCIA SOCIAL
- 09 - PREVIDENCIA SOCIAL
- 10 - SAUDE
- 11 - TRABALHO
- 12 - EDUCACAO
- 13 - CULTURA
- 14 - DIREITOS DA CIDADANIA
- 15 - URBANISMO
- 16 - HABITACAO
- 17 - SANEAMENTO
- 18 - GESTAO AMBIENTAL
- 19 - CIENCIA E TECNOLOGIA
- 20 - AGRICULTURA
- 21 - ORGANIZACAO AGRARIA
- 22 - INDUSTRIA
- 23 - COMERCIO E SERVICOS
- 24 - COMUNICACOES
- 25 - ENERGIA
- 26 - TRANSPORTE
- 27 - DESPORTO E LAZER
- 28 - ENCARGOS ESPECIAIS






Subfunção

 A subfunção representa uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesas e identificar a natureza básica das ações que se distribuem em torno das funções.

 Ex: Promoção da Produção Vegetal -
Subfunção 601



Classificação Institucional

-  **Localiza as unidades administrativas responsáveis pela execução de uma determinada despesa.**
-  **Evidencia “quem” ou “qual” é o órgão responsável pela execução.**
-  **Exemplo: Ministério da Saúde, Agência Nacional de Vigilância Sanitária, etc.**



Decifrando a Classificação Institucional

Representação por 5 dígitos

◆ os dois primeiros **P** Órgão

◆ os três últimos **P** Unidade Orçamentária




36.212

36 **P** Ministério da Saúde

212 **P** Agência Nacional de Vigilância Sanitária



Programa

-  O programa é o instrumento de organização da atuação governamental, visando a alcançar os objetivos específicos.
-  Toda ação do Governo está estruturada em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano Plurianual (PPA). O programa é o módulo integrador entre o plano e o orçamento.
-  Ex: Produção de Biofungicidas - Programa 0362




Programa

- ✎ Cada programa contém objetivo, indicador que quantifica a situação que o programa tenha por fim modificar, e produtos (bens ou serviços) necessários para atingir o objetivo.
- ✎ A partir do programa são identificadas as ações sob a forma de:
 - ◆ Atividades
 - ◆ Projetos
 - ◆ Operações Especiais



Linguagem Orçamentária

 **Ação: constitui o conjunto de operações do qual resulta um produto (bem ou serviço) ofertado à sociedade para atender aos objetivos de um programa, e pode ser classificada como:**

◆ **Projeto: instrumento de programação orçamentária que envolve operações limitadas no tempo, que resultam em um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo.**
Ex. Construção e Benefícios a Moradias na Área Rural

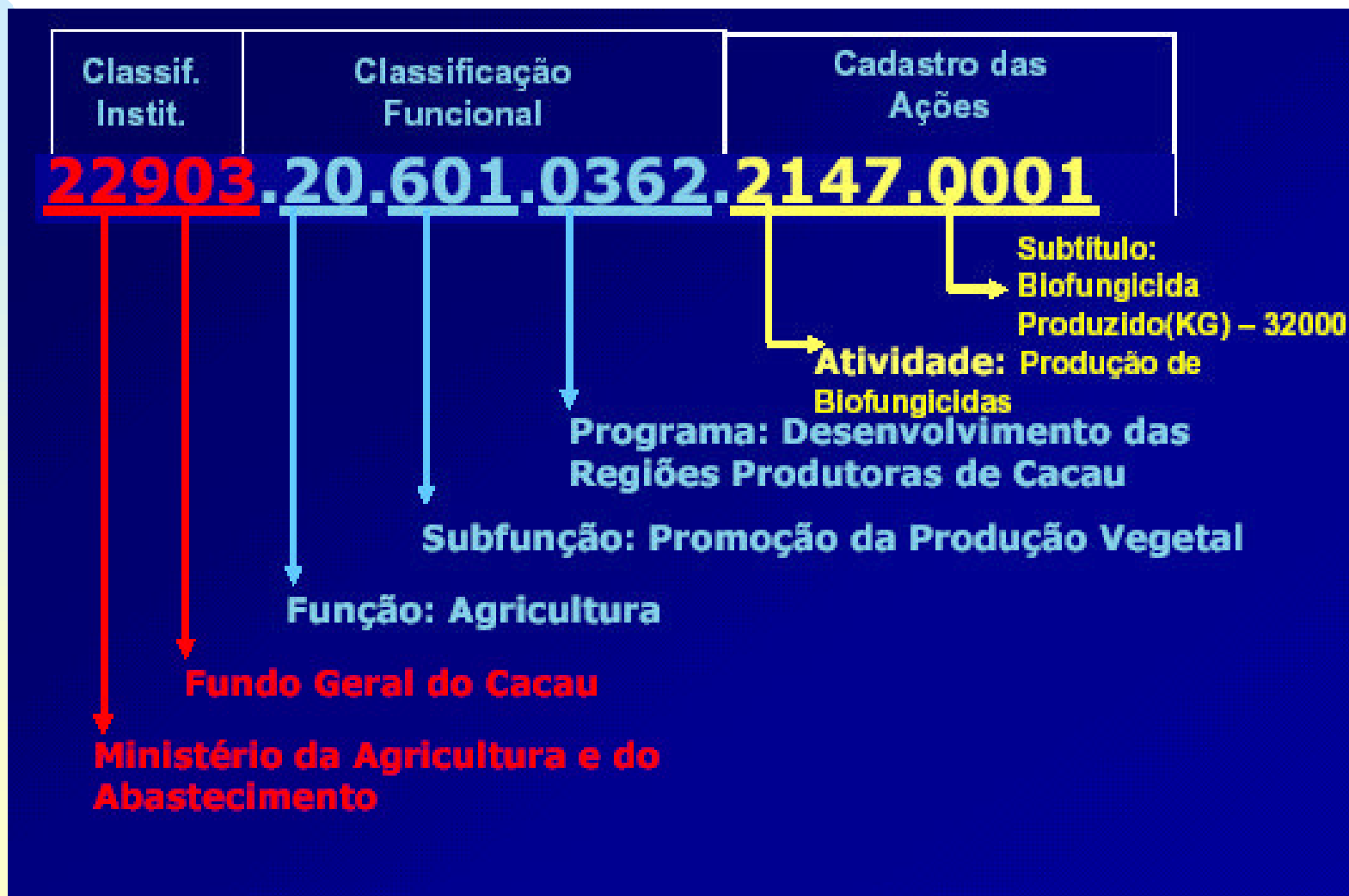


Linguagem Orçamentária

- ◆ **Atividade:** Conjunto de operações que se realizam de um modo contínuo e permanente. Das quais resultam um produto ou serviço necessário à manutenção da ação do governo.
- ◆ **Ex:** Saúde Bucal da Criança
- ◆ **Operações especiais:** Agrega despesas em relação às quais não se possa associar no período a geração de um bem ou serviço, tais como dívidas, ressarcimentos, transferências, indenizações, etc.



Decifrando a Classificação Programática



Natureza da Despesa

CATEGORIAS ECONÔMICAS	GRUPOS DE DESPESA
3. Despesas Correntes	1. Pessoal e Encargos Sociais
	2. Juros e Encargos da Dívida
	3. Outras Despesas Correntes
4. Despesas de Capital	4. Investimentos
	5. Inversões Financeiras
	6. Amortização da Dívida



Grupos da Despesa

- **1. Pessoal e Encargos Sociais:** despesas de natureza salarial
- **2. Juros e Encargos da Dívida:** despesas com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas.
- **3. Outras Despesas Correntes:** despesas com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, etc.



Grupos da Despesa

- **4. Investimentos:** despesas com o planejamento e a execução de obras, instalações, equipamentos e material permanente.
- **5. Inversões Financeiras:** despesas com a aquisição de imóveis, aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades já constituídas, constituição ou aumento do capital de empresas.
- **6. Amortização da Dívida:** despesas com o pagamento e/ou refinanciamento do valor principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa.



Modalidade de Aplicação

20 - TRANSFERENCIAS A UNIÃO

30 - TRANSFERENCIAS A ESTADOS E DISTRITO FEDERAL

40 - TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS

50 - TRANSF. A INST. PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS

60 - TRANSF. A INST. PRIVADAS COM FINS LUCRATIVOS

70 - TRANSF. A INSTITUICOES MULTIGOVERNAMENTAIS

80 - TRANSFERENCIAS AO EXTERIOR

90 - APLICACOES DIRETAS

99 - RESERVA DE CONTINGENCIA



Execução Orçamentária

LEI APÓS VETOS (Dotação Inicial) (A)	CRÉD.ADIC.± REMANEJAM. (B)	LEI+ CRÉDITOS (Autorizado) (C)=(A)+(B)	EMPENHADO (D)	LIQUIDADO (E)	VALORES PAGOS (F)	% VAL. PAGOS S/ AUTORIZADO (G)=(F)/(C)
--------------------------------------	----------------------------	--	---------------	---------------	-------------------	--

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária - STN.



(A) Dotação Inicial - Lei após Vetos

- ✦ **Consiste no montante de recursos orçamentários alocados na LOA publicada para uma determinada funcional-programática, ou seja, a Lei mais os vetos presidenciais. Os dados relativos à dotação inicial permanecem constantes.**



(B) Créditos Adicionais

- ✦ Instrumento de ajuste orçamentário de autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na lei orçamentária. Têm por finalidade realizar ajustes ocorridos na mudança de rumo das políticas públicas, variações de preço de mercado dos bens e serviços a serem adquiridos pelo governo, ou ainda, situações emergenciais inesperadas e imprevisíveis.
- ✦ São classificados em: Crédito Suplementar, Crédito Especial e Crédito Extraordinário.



Crédito Suplementar

- ✦ **É destinado ao reforço de dotação orçamentária já existente e é utilizado quando os créditos orçamentários são, ou se tornam insuficientes. Sua abertura depende da existência de recursos disponíveis .**



Crédito Especial

✦ É destinado às despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica na LOA, ou seja, cria novo item de despesa para atender a um objetivo não previsto no orçamento. Sua abertura, assim como o crédito suplementar, depende da existência de recursos disponíveis



Crédito Extraordinário

✦ É destinado a atender despesas urgentes e imprevisíveis, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Sua abertura, ao contrário dos dois primeiros tipos de crédito adicional, não depende da existência prévia de recursos.



(C) Dotação Autorizada – Lei mais/menos Créditos

✦ **Consiste na Dotação Inicial com as variações (para maior ou para menor) ocorridas no montante de recursos alocados na LOA a uma determinada funcional-programática ao longo do exercício. Assim, é possível que a ação de uma unidade orçamentária tenha sua dotação aumentada em função de um maior ingresso de receita global, ou ainda, ser reduzida devido à cancelamentos de despesa em favor de uma outra ação.**



(D) Empenhado

➤ O empenho consiste em uma das fases da realização da despesa. A Administração Pública se compromete em reservar um determinado recurso para cobrir despesas com aquisição de bens ou serviços prestados, portanto é uma garantia para o credor de que existe respaldo orçamentário para a referida despesa.



(D) Liquidado

✦ **A liquidação consiste na fase seguinte a do empenho e representa o reconhecimento por parte da Administração Pública que o bem foi entregue ou que o serviço foi prestado.**



(F) Valores Pagos

➤ **Nessa fase a Administração Pública está quitando seu débito. Vale ressaltar que quando há disponibilidade financeira para a despesa, essa fase é realizada concomitantemente com a liquidação.**





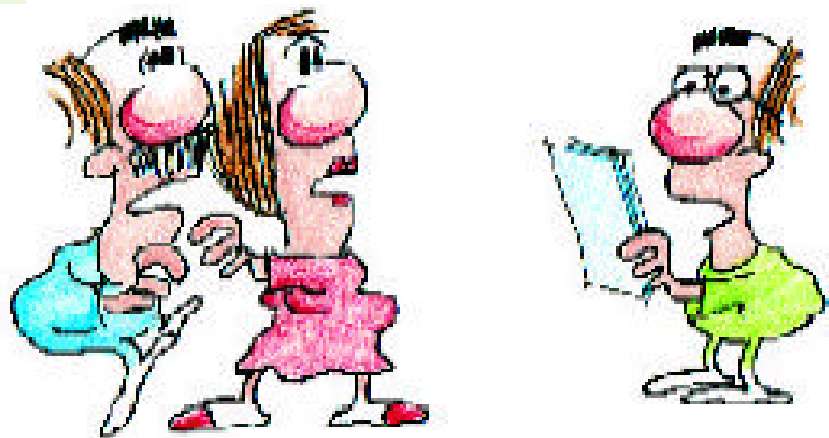
Restos a Pagar

- ◆ **Despesas empenhadas, mas não pagas, até 31 de dezembro.**



Contingenciamento

O contingenciamento consiste no retardamento, ou ainda, na inexecução de parte da programação de despesa prevista na lei orçamentária.



Contingenciamento

O Poder Executivo, entendendo que haverá aumento de gastos obrigatórios não previstos originalmente na proposta orçamentária, frustração de receita ou visando assegurar o aumento da nova meta de resultado primário, pode expedir o Decreto de Contingenciamento limitando valores autorizados na lei orçamentária relativos às despesas discricionárias ou não legalmente obrigatórias (investimentos e custeio em geral).



Contingenciamento

O Decreto de Contingenciamento apresenta anexos dos “limites orçamentários” – que impedem a movimentação e o empenho de despesas; e dos “limites financeiros” – que impedem o pagamento de despesas empenhadas e inscritas em restos a pagar, inclusive de anos anteriores.



Contingenciamento

O poder regulamentar do Decreto de Contingenciamento segue preceito dos Arts. 8º e 9º da LRF e da LDO.

