



CARTILHA INFORMATIVA

Orçamento da União



*União dos
Municípios da Bahia*

Diretoria Executiva (2021 - 2022)

Zenildo Brandão Santana

Presidente
Prefeito de Jequié

José Henrique Silva Tigre

Vice-Presidente Institucional
Prefeito de Belo Campo

José Ricardo Leal Requião

Vice-presidente Administrativo
Prefeito de Miguel Calmon

Ricardo dos Anjos Mascarenhas

Primeiro Secretário
Prefeito de Itaberaba

Mário Alexandre Correa Sousa

Segundo Secretário
Prefeito de Ilhéus

Marcão Cardoso

Primeiro Tesoureiro
Prefeito de Santana

Suzana Alexandre de C Ramos

Segunda Tesoureira
Prefeita de Juazeiro

Expediente Técnico

Conteúdo Coordenação de Captação de Recursos

Responsável: **Joelson Azevedo**
71 3115-5950
joelson@upb.org.br

Texto, diagramação e formatação Coordenação de Comunicação

71 3115-5926
imprensa@upb.org.br



“Todos os investimentos feitos no município dependem de orçamento público e planejamento de gestão. Portanto, quando nós prefeitos conhecemos melhor a composição dessas ferramentas de gestão e os caminhos por onde transitam esses recursos, podemos articular a vinda de investimentos para o município, transformando em benefícios para a população. Pensando assim, a União dos Municípios da Bahia (UPB), por meio da nossa equipe técnica, elaborou a cartilha Orçamento da União para que o gestor conheça ainda mais onde estão alocados os recursos, quais trâmites da formatação da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e do Plano Plurianual - PPA e o papel do Congresso nesse processo. A cartilha Orçamento da União é um instrumento que vai nortear as prefeitas e prefeitos para reconhecer recursos disponíveis e capitalizar investimentos para os municípios com o apoio de suas equipes”.

Zenildo Brandão Santana
Presidente da UPB - Prefeito de Jequié

Sumário

Apresentação	05
Plano Plurianual	06
Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	07
Lei Orçamentária Anual (LOA)	08
Responsabilidade Fiscal na Execução do Orçamento	09
Arrecadação do Governo	10
Transferências de Recursos	11
Elaboração da Proposta de Orçamento	12
O Papel do Congresso na Elaboração do Orçamento	14
Modalidades de Emendas	15
Tipos de Emendas	17
Tramitação para Aprovação do Orçamento	18
Alterações no Orçamento	18
Formas de Fiscalizar a Aplicação dos Recursos	19
Legislação Orçamentária	21



Apresentação

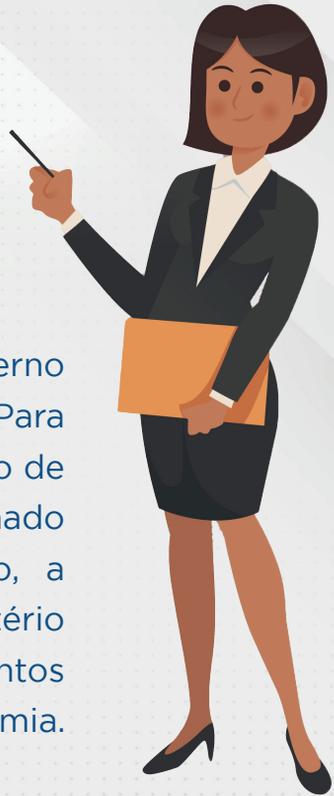
O orçamento público é o instrumento de planejamento que detalha a previsão dos recursos a serem arrecadados provenientes de impostos e de outras receitas estimadas e orienta a destinação desses, ou seja, indica em quais despesas esses recursos serão utilizados anualmente. No orçamento da União, uma grande parcela das receitas arrecadadas sai do bolso do cidadão de forma direta ou indireta.

Parte do ganho dos trabalhadores é repassada à União na forma de impostos indiretos, aqueles que estão embutidos no preço das mercadorias e das tarifas de serviços públicos. Existem também os impostos diretos, como o imposto de renda deduzido dos salários ou sobre prestação de serviços para uma empresa ou para outras pessoas.

O orçamento público é instituído na forma de lei após passar por um processo de negociação, no qual acontece a demonstração de qual maneira será gasto, a curto e médio prazo, os recursos arrecadados com impostos, contribuições sociais e outras fontes de receita.

PLANO PLURIANUAL - PPA

As receitas e as despesas do governo devem seguir um planejamento. Para tanto, o primeiro passo é a definição de um plano abrangente, denominado Plano Plurianual (PPA). Na União, a proposta de PPA é feita pelo Ministério do Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério da Economia.



O plano identifica as prioridades da gestão durante quatro anos, principalmente os grandes investimentos. O projeto é encaminhado pelo Executivo ao Congresso até 31 de agosto do primeiro ano de cada governo e sua vigência tem início no ano seguinte, Art. 35 § 2º, I ADCT.

O PPA tem validade até o final do primeiro ano do governo seguinte. O objetivo de permitir a transição do PPA de um governo para o outro é para que haja a continuidade dos projetos, sem a interrupção de programas que estão em andamento, oferecendo a possibilidade para o próximo governo de analisar e aproveitar parte do plano que está se encerrando.



LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO

Após o PPA ser aprovado, o governo federal faz o encaminhamento ao Congresso Nacional, até o dia 15 de abril de cada ano, o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para que seja votado e aprovado até 17 de julho, conforme Art. 35 § 2º, II ADCT.

A LDO estabelece quais serão as prioridades para a gestão do ano seguinte. Assim, tudo que for aprovado na LDO deve ser inserido e demonstrado na elaboração e na execução da Lei Orçamentária Anual (LOA).

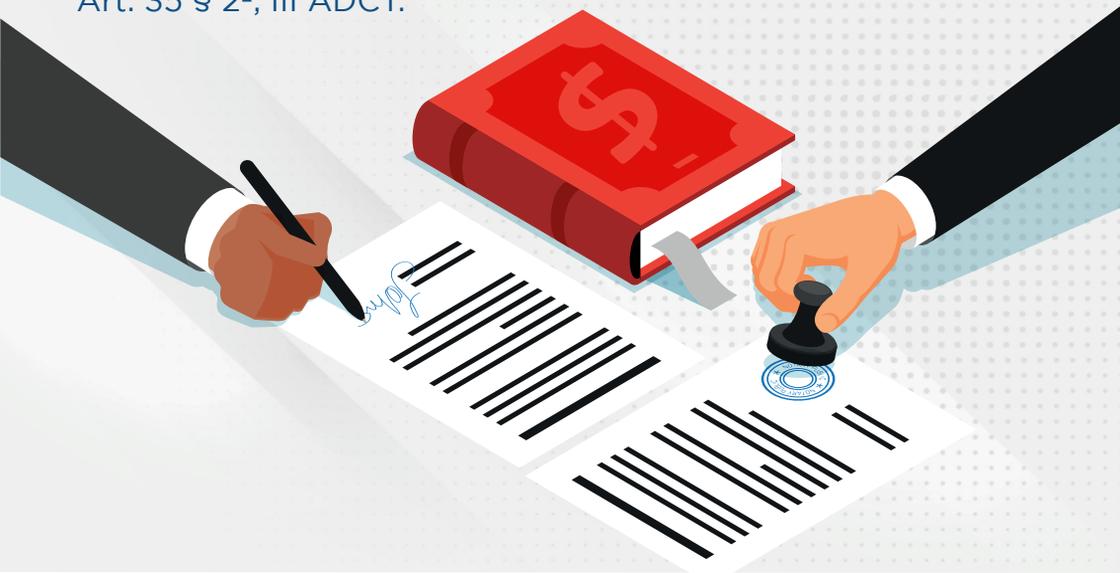
Além de orientar a elaboração e a execução do orçamento, a LDO tem outras importantes funções, são elas: fixar o montante de recursos que o governo pretende economizar; determinar as regras, vedações e limites para as despesas; autorizar o aumento das despesas com pessoal; regulamentar as transferências a entes públicos e privados; disciplinar o equilíbrio entre as receitas e as despesas; indicar prioridades para os financiamentos pelos bancos públicos, entre outras.

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA

A LOA é elaborada tomando como base o PPA, que estabelece o plano para o período de quatro anos, e a LDO, que define as metas e prioridade para o ano seguinte. É na LOA que fica definida a origem, o montante e o destino dos recursos a serem gastos no país.

A LOA, em sua estrutura, traz a previsão da receita, que representa os recursos dos tributos e de outras fontes que devem ser arrecadados durante o ano. Por outro lado, fixa o mesmo valor para as despesas que poderão ser executadas pelo governo, estabelecendo assim um “teto” para os gastos.

O Presidente da República deve encaminhar a proposta orçamentária para o ano seguinte ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada ano. Cabe ao Congresso discutir e votar o orçamento até o dia 22 de dezembro de cada ano, Art. 35 § 2º, III ADCT.



RESPONSABILIDADE FISCAL NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO



A utilização da receita pública, na forma fixada na LOA com vistas à realização dos objetivos estabelecidos no PPA, deve obedecer a uma série de outras normas para garantir que os recursos não se desviem, nem sejam aplicados de forma prejudicial às finanças públicas. Essas normas estão previstas em diversas leis, inclusive LDO, sendo uma das mais importantes a Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A LRF estabelece regras para a boa gestão financeira com o objetivo de assegurar a sustentabilidade futura das contas públicas. Para isso, instituiu a fixação de metas fiscais na LDO, sob pena de incorrer em infração contra a lei de finanças públicas, punida com multa de 30% de vencimentos anuais do responsável.

Há metas para receitas, para as despesas e para a dívida. As metas são traçadas no processo de planejamento com o objetivo de garantir o cumprimento de obrigações relativas a despesas e empréstimos.

A LRF introduziu responsabilidades para os gestores públicos e ordenadores de despesas com relação aos orçamentos da União, dos estados e municípios.



São exemplos de responsabilidades:

- ✓ Executar o orçamento de forma planejada, observando metas fiscais;
- ✓ Promover a arrecadação própria;
- ✓ Respeitar os limites de gastos com pessoal;
- ✓ Observar os limites legais de endividamento público.

ARRECADAÇÃO DO GOVERNO:

Os recursos públicos, em sua maioria, originam-se da cobrança de tributos: impostos, taxas e contribuições. A instituição, a previsão e arrecadação efetiva de todos os tributos de competência de cada ente público (União, estados, Distrito Federal - DF e municípios) constituem requisitos essenciais da responsabilidade da gestão fiscal.

Ademais, os entes públicos obtêm recursos por meio de empréstimos. Bancos públicos e privados, organismos internacionais (Bird, BID) e o público em geral (adquirindo títulos públicos) são também responsáveis pela oferta de crédito ao governo.

TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS



Cada ente público é responsável pela instituição e arrecadação dos tributos. A entrega de recursos de um ente para outro é denominada como transferência constitucional por repartição de receita. Essas transferências de recursos acontecem do maior ente em favor do menor. Dessa forma, a União transfere recursos para os estados, o DF e os municípios. Já os estados devem dividir a receita de tributos com seus municípios. Em muitos casos, essas transferências representam a principal fonte de receita dos governos locais, principalmente para os pequenos municípios.

Além da Constituição Federal, existem leis que instituem transferências obrigatórias entre os entes federados. Como, por exemplo, as transferências realizadas pelo Fundo Nacional de Saúde - FNS, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, pelo Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS e outros programas com finalidades definidas.

Existem as transferências obrigatórias, mas também os termos, acordos e parcerias com o objetivo de repassar recursos para a execução de ações de interesse comum entre os entes. Para esses casos, ocorrem as transferências voluntárias, que são formalizadas geralmente por meio de convênios.

ELABORAÇÃO DA PROPOSTA DE ORÇAMENTO



A União inicia a elaboração do orçamento fixando a meta fiscal de resultado primário na LDO. A meta representa o volume de recursos que o governo federal pretende economizar no ano seguinte.

Os Ministérios da Fazenda e do Planejamento fazem a previsão das receitas que deverão ser arrecadadas, considerando a inflação, o crescimento econômico, os salários, a relação comercial exterior e outros itens que influenciam na arrecadação.

Com a receita já estimada, equaciona a meta fiscal fixada na LDO e encontra o volume de recursos que poderão ser aplicados nas despesas.

Em sua maioria, as despesas do governo federal são obrigatórias e ele deve incluí-las no orçamento. Essas despesas têm seu pagamento garantido pela Constituição. São exemplos as transferências constitucionais para os estados e municípios, a folha salarial do funcionalismo público, as aposentadorias, os gastos com a dívida pública, os benefícios previdenciários e assistenciais, os auxílios maternidade e doença.

Após encontrar o volume de despesas obrigatórias, devem ser considerados os valores das despesas prioritárias. Estas despesas são indicadas na LDO e elas terão precedência sobre as demais, sendo protegidas em um eventual corte de gastos.

As despesas prioritárias têm preferência sobre as demais discricionárias em razão das políticas públicas que o governo pretende valorizar para alcançar as metas estabelecidas no PPA.

Na fase seguinte, o Ministério da Fazenda estabelece os limites para cada órgão a fim de atender às despesas obrigatórias, prioritárias e discricionárias de sua responsabilidade. Com base nesse limite, cada ministério, agência e demais órgãos elaboram seus orçamentos para o exercício seguinte e os encaminham para o Ministério da Economia.

Após o recebimento dos relatórios, o Ministério da Fazenda faz os ajustes, consolida as propostas, elabora o projeto de LOA e submete à Presidência da República.

O orçamento é elaborado por estimativa, sendo sua execução uma possibilidade e não uma obrigatoriedade. A execução dos gastos fica condicionada a arrecadação da receita prevista e do atendimento das metas fiscais.

Dessa forma, mudanças no quadro econômico e fiscal podem levar a alterações nas previsões do orçamento, inclusive forçando o governo a deixar de executar algumas despesas.

PAPEL DO CONGRESSO NA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO

O projeto de Lei Orçamentária Anual é enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional. No parlamento, a proposição é apreciada por uma comissão mista de deputados e senadores que deve preparar a matéria para a deliberação do Plenário do Congresso Nacional.

Durante a tramitação na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, os representantes aperfeiçoam a proposta feita pelo Executivo. Todos os deputados e senadores podem participar do Orçamento. Os parlamentares, as bancadas e comissões identificam as localidades onde desejam ver executados os projetos e serviços, bem como inserem novas programações com o objetivo de atender às demandas das comunidades que representam. Essas alterações são executadas através de emendas parlamentares.

Para apresentar emendas ao orçamento, as regras e normas previstas na Constituição e em outras leis devem ser observadas, sendo as mais importantes a LRF, a Lei 4.320/1964 e a Lei de Diretrizes Orçamentárias.



Essas normas visam garantir, por exemplo, que:

- ✔ Seja respeitado o limite de gastos com pessoal;
- ✔ A criação de despesas de duração continuada tenha uma fonte garantida de receitas;
- ✔ Respeita-se os limites de gastos com pessoal;
- ✔ Não haja despesa sem receita correspondente;
- ✔ As despesas sejam compatíveis com a LDO e o PPA.

MODALIDADES DE EMENDAS:

- ✔ **Apropriação:** acrescentam despesas para o projeto;
- ✔ **Remanejamento:** proposição de novos projetos, com uso de recursos já previstos no projeto original;
- ✔ **Cancelamento:** suprime alguma despesa prevista;



Todas as emendas precisam passar pela análise da Comissão Mista de Orçamento para serem aprovadas. Também é necessário apresentar um projeto detalhado que justifique o uso dos recursos. Ao projeto de lei do orçamento, os deputados federais e senadores podem apresentar emendas individuais para modificar a programação de despesa do orçamento da União. As comissões permanentes da Câmara e do Senado e as comissões mistas permanentes do Congresso Nacional de forma igualitária podem apresentar emendas.

A Emenda Constitucional nº 86/2015 instituiu o “orçamento impositivo” em relação às emendas individuais. Antes, as despesas previstas nessas emendas eram de execução discricionária. A partir desse regime, passaram a ser consideradas de execução obrigatória até o limite de 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. A execução das programações impositivas deve se dar de forma igualitária e impessoal, independentemente da autoria.

Além dos deputados, as **bancadas estaduais** também podem apresentar emendas ao orçamento. **São permitidas duas emendas** que liberam até **0,8% da receita corrente**.

Além das bancadas estaduais, as Comissões Permanentes do Senado e da Câmara, além das Comissões Mistas Permanentes (que incluem senadores e deputados federais) são mais um grupo com direito a emendar o orçamento.

TIPO DE EMENDAS:

Existem quatro tipos de emendas feitas ao orçamento:

- Individual: de autoria de cada senador ou deputado;
- De bancada e de comissão: emendas coletivas, de autoria das bancadas estaduais ou regionais;
- De relatoria: por indicação de relator do orçamento;
- Emendas (transferências) Especiais: de autoria de cada senador ou deputado.

As emendas especiais são exemplos de emenda individual e foi criada a partir da Emenda Constitucional 105/2019. Tem como previsão a transferência de recursos para estados e municípios e o Distrito Federal para utilização em investimento e custeio, sendo vedada a sua utilização para pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais relativos a ativos e inativos e com pensionistas, assim como veda o gasto com o serviço da dívida.





TRAMITAÇÃO PARA APROVAÇÃO DO ORÇAMENTO



As emendas parlamentares são apresentadas à Comissão Mista de Orçamento - CMO, formada por 11 senadores e 31 deputados, onde são discutidas e votadas. O parecer da CMO é levado a Plenário para ser votado em sessão conjunta com todos os membros das duas casas do Congresso Nacional. O congresso aprecia o orçamento de 31 de agosto até o final de cada sessão legislativa, que se encerra em 22 de dezembro. Após aprovado, o orçamento é remetido de volta ao executivo para sanção presidencial se transformando em lei. A partir desse momento, inicia-se a fase de execução do orçamento, quando o governo passa a liberar as verbas conforme a necessidade e o planejamento realizado.

ALTERAÇÕES NO ORÇAMENTO

Se durante o exercício financeiro houver necessidade de realização de despesas acima do limite previsto na LOA, o poder executivo deve submeter ao Congresso Nacional um projeto de lei de crédito adicional, solicitando pedido de autorização de gasto. O Congresso autoriza na própria lei orçamentária que o presidente da República, por decreto, faça a suplementação nas dotações em razão da insuficiência de recursos. Caso haja imprevisibilidade, emergência e calamidade pública, o Poder Executivo pode incluir autorizações no orçamento por meio de medida provisória, que será submetida à apreciação do Congresso Nacional.



FORMAS DE FISCALIZAR A APLICAÇÃO DOS RECURSOS:

O Congresso Nacional é também responsável por fiscalizar a aplicação dos recursos públicos que tem como objetivo acompanhar se o governo aplica os referidos recursos conforme determina a lei.

O controle pode ser através de fiscalizações do Tribunal de Contas da União (TCU), pelo julgamento das contas anuais, por acompanhamento e fiscalização das obras que apresentem indícios de irregularidades e analisando relatórios do governo, que demonstram como o orçamento está sendo executado e se há cumprimento das regras de responsabilidade fiscal.

Gestores e cidadãos também pode ajudar no controle da aplicação dos recursos públicos através do portal da Câmara dos Deputados, no espaço denominado “Orçamento Brasil”, onde constam diversas informações sobre o PPA, a LDO e o orçamento da União. É possível acompanhar a execução das despesas autorizadas por emendas parlamentares e a execução dos convênios.



Além do portal da Câmara dos Deputados é possível acompanhar e fiscalizar a aplicação do orçamento também:

- ✔ No Portal da Transparência (<https://www.transparencia.gov.br/orcamento>) é possível consultar pagamentos efetuados por órgão; total de recursos repassados a pessoas e empresas e total arrecadado com tributos;
- ✔ O portal de Compras Governamentais (www.compras-governamentais.gov.br) permite verificar as licitações em andamento ou já realizadas pelo governo federal;
- ✔ Na Plataforma +Brasil (<https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br>) disponibiliza documentos e informações sobre os convênios celebrados entre o governo federal e seus parceiros. Ainda é possível acompanhar os termos do convênio, os pagamentos realizados, os objetivos da parceria, o plano de trabalho e a prestação de contas do conveniente.
- ✔ O site Siga Brasil do <http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil> possibilita a consulta de informações sobre orçamento público, ao Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos.

LEGISLAÇÃO ORÇAMENTÁRIA:

Constituição Federal

Capítulo II – Finanças Públicas, Seção II – Dos Orçamentos.

Lei Complementar nº 101/2000

Mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), regula como os administradores públicos devem agir para administrar as finanças públicas.

Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964

Estabelece normas gerais de finanças públicas para o controle dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. A Constituição de 1988 deu a essa lei o status de lei complementar. Atualmente, tramitam na Câmara dos Deputados alguns projetos com finalidade de substituir a Lei nº 4.320, conforme determina o art. 165, §9º, da Constituição.

Plano Plurianual (PPA)

Lei que estabelece o planejamento das ações do governo por região e por um período de quatro anos.

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Define as metas e as prioridades da administração pública, orientando a elaboração da LOA.

Lei Orçamentária Anual (LOA)

Estima a receita e fixa a despesa que a administração pública federal está autorizada a realizar num determinado exercício (gestão).

Lei de Crimes Fiscais - Lei nº 10.028/2000

Alterou o Código Penal Brasileiro (Decreto-Lei nº 2.848/1940), com o objetivo de estabelecer penas para os crimes contra as finanças públicas.

Resolução nº 1/2006 do Congresso Nacional

Parte integrante do Regimento Comum do Congresso Nacional, regulamenta a tramitação das matérias orçamentárias e a atuação da Comissão Mista Permanente responsável pela análise do projeto de lei do orçamento da União.



Dúvidas sobre o assunto: joelson@upb.org.br

