

ORÇAMENTO PÚBLICO



CÂMARA MUNICIPAL DE SARANDI

Sumário

1. O QUE É ORÇAMENTO PÚBLICO?.....	3
2. COMO O ORÇAMENTO É ELABORADO?.....	4
2.1 PLANO PLURIANUAL (PPA).....	5
2.2 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO).....	5
2.3 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA).....	6
2.4 PPA, LDO E LOA: PRAZOS RESUMIDOS.....	8
3. CRÉDITOS ADICIONAIS ESPECIAIS, SUPLEMENTARES E EXTRAORDINÁRIOS.....	9
3.1 FORMALIZAÇÃO DOS CRÉDITOS ADICIONAIS.....	9
3.2 VIGÊNCIA.....	10
4. PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS.....	10
4.1 PRINCÍPIO DA ANUALIDADE.....	11
4.2 PRINCÍPIO DA CLAREZA.....	11
4.3 PRINCÍPIO DA UNIDADE.....	11
4.4 PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE.....	11
4.5 PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO.....	11
4.6 PRINCÍPIO DA EXCLUSIVIDADE.....	12
4.7 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE OU TRANSPARÊNCIA.....	12
4.8 PRINCÍPIO DA NÃO-AFETAÇÃO OU NÃO-VINCULAÇÃO DAS RECEITAS.....	12
4.9 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.....	12
5. BIBLIOGRAFIA.....	13

1. O QUE É ORÇAMENTO PÚBLICO?

O orçamento público é o instrumento utilizado anualmente para planejar a **previsão** de recursos a serem arrecadados (impostos, taxas, contribuições de melhoria, entre outros) e a **destinação** desses recursos, ou seja, as **despesas em que serão utilizados**.

Ao englobar receitas e despesas, o orçamento exerce papel de **equilíbrio das contas públicas** e indica as prioridades governamentais para o local, como por exemplo, os recursos gastos com saúde, o investimento em educação, como na construção de escolas, entre outros.

Ademais, conforme previsão constitucional, o orçamento público é elaborado anualmente pela União, por estado e por município, por intermédio de uma **lei específica** que “**estima as receitas**” que o governo visa arrecadar e “**fixa as despesas**” que serão efetuadas com a utilização dos recursos arrecadados em determinado exercício.



Por que as receitas são estimadas? Porque os tributos e as outras fontes recursais podem sofrer variações anuais.

E por que as despesas são fixadas? São fixadas para que o governo utilize apenas os valores arrecadados e não extrapole esses limites. Em razão dessa característica, as despesas só poderão ser realizadas caso sejam previstas ou incorporadas ao orçamento. Isto implica dizer que apenas as despesas previstas podem ser executadas.

A referida característica encontra previsão, também, no Art. 2º, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, *ipsis litteris*:

Art. 2º A Lei do Orçamento conterà 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.

2. COMO O ORÇAMENTO É ELABORADO?

O processo de planejamento orçamentário envolve **várias etapas**, com **destaque** para as seguintes:

- a) Aprovação da Lei do Plano Plurianual (PPA);
- b) Aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e
- c) Aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Estas leis são **propostas pelo Poder Executivo** no ano anterior ao de sua vigência, a partir de objetivos específicos. Em âmbito municipal são discutidas e devem ser aprovadas pela Câmara Municipal e sancionadas pelo Prefeito.



Conforme previsto no Art. 165, da Constituição Federal, **“leis de iniciativa do Poder Executivo Estabelecerão:**

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

Essas são as principais leis orçamentárias, sendo que **competete a cada ente da Federação elaborar suas próprias leis**. Isto é, existe o Plano Plurianual (PPA) da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Ademais, consoante previsão no **Art. 107, da Lei Orgânica do Município de Sarandi**, “a elaboração e a execução do plano plurianual de investimentos, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual obedecerão as regras estabelecidas pela Constituição Federal, na Constituição do Estado, nas normas de Direito Financeiro e nos preceitos desta Lei Orgânica”.

Já o **parágrafo único, do Art. 107**, “O Poder Executivo publicará, **até trinta dias após o encerramento de cada bimestre**, relatório resumido da execução orçamentária”.

Ainda, de acordo com o **inciso XIII, do Art. 5º**, da Lei Orgânica do Município, “Compete privativamente ao Município de Sarandi elaborar o plano plurianual de investimentos, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual”.

Em relação aos prazos, o **Art. 261, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Sarandi** estabelece que “Os prazos para encaminhamento dos projetos do Plano Plurianual, das

Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual à Câmara obedecerão ao disposto no artigo 35, § 2º, incisos I, II e III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal”.

2.1 PLANO PLURIANUAL (PPA)

O Plano Plurianual (PPA) é um planejamento de médio prazo que **define as diretrizes, objetivos e metas** da Administração Pública para um período de 4 (quatro anos). O PPA é **estabelecido por lei** e se inicia no segundo ano de mandato do Prefeito, em âmbito municipal, e se prolonga até o final do primeiro ano do mandato de seu sucessor.

ATENÇÃO: Os 4 (quatro) anos de duração do PPA não coincidem com a duração do mandato do chefe do Poder Executivo.

E quais são as fases para a elaboração do PPA? Sua elaboração parte de um **projeto de lei proposto pelo Poder Executivo** e que deve ser submetido à Câmara Municipal até 4 (quatro) meses antes do término do primeiro ano de mandato do Prefeito, isto é, até 31 de agosto. Sendo aprovado, o plano é devolvido no mesmo ano (até 19 de dezembro) para sanção do Prefeito. Mas, **sua vigência apenas começa no ano seguinte.**

O PPA norteia a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).



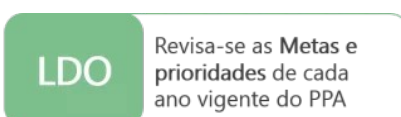
2.2 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece as **regras para a elaboração da Lei Orçamentária Anual do ano seguinte**, além de obrigações de transparência e regras para organização e execução do orçamento.

A LDO é o instrumento de planejamento de iniciativa do Poder Executivo que faz a ligação entre os programas e estratégias do Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), estabelecendo, ainda, dentre os programas incluídos no PPA, quais e com qual intensidade terão **prioridade** na programação e execução do orçamento.

O **projeto de LDO deve ser encaminhado pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo até 8 (oito) meses e meio antes do término do exercício financeiro e devolvida até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.**

Assim sendo, o projeto de LDO é **encaminhado** pelo Poder Executivo à Câmara Municipal **até o dia 15 de abril** e deve ser **devolvido** pelo Poder Legislativo **até o dia 14 de julho do mesmo ano.**



ATENÇÃO: Em conformidade com o disposto no § 2º, do Art. 57, da Constituição Federal, o § 2º, do Art. 20, da Lei Orgânica do Município de Sarandi dispõe que “a Sessão Legislativa não será interrompida sem a aprovação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias”.

2.3 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)

A Lei Orçamentária Anual (LOA) **prevê as receitas e fixa as despesas** do governo para o ano seguinte, indicando quanto será aplicado em cada área e a origem recursal.

A LOA é o **orçamento anual propriamente dito** que, conforme disposto no § 8º, do Art. 165, da Constituição Federal, “não conterà 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”.

Os prazos da LOA são iguais aos do PPA, entretanto, **a LOA é enviada e aprovada anualmente**, diferente do PPA, que é elaborado, enviado e aprovado apenas no primeiro ano do mandato do chefe do Poder Executivo.

Assim sendo, **a LOA deve ser encaminhada pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo até 31 de agosto e devolvida até 19 de dezembro do mesmo ano**.

A LDO e a LOA devem estar alinhadas às políticas e metas presentes no PPA, sendo, por sua vez, elaboradas anualmente.

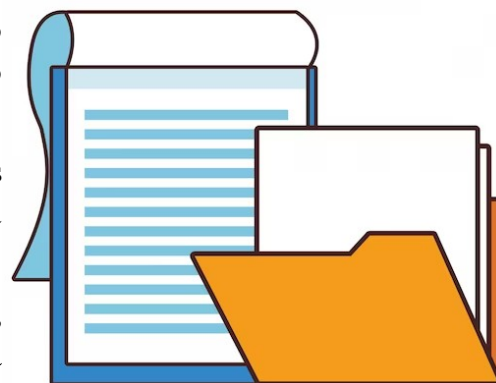
Mas, como a LOA é estruturada?

Art. 109 A lei orçamentária anual compreenderá:

I – o **orçamento fiscal** referente aos poderes do Município, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta;

II – o **orçamento de investimento** das empresas em que o Município, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e

III – **orçamento da seguridade social**, abrangendo todas as entidades e órgãos a eles vinculados, da administração direta e indireta, bem como os fundos instituídos pelo Poder Público.

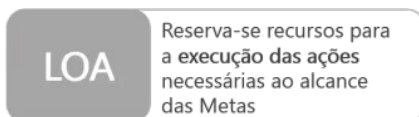


Ou seja, a LOA é estruturada em 3 (três) documentos: **orçamento fiscal, orçamento da seguridade social e orçamento de investimentos das estatais**.

O Prefeito deve encaminhar à Câmara a proposta de orçamento do município para o exercício seguinte, conforme Lei Federal, em **cópias eletrônica e impressa do texto**, sendo que o não cumprimento desta determinação implicará a elaboração pela Câmara, independentemente do envio da proposta, da competente lei orçamentária, tomando por base a lei orçamentária em vigor.

O Prefeito poderá, também, enviar mensagem à Câmara propondo **modificação do projeto de lei orçamentária**, enquanto não iniciada a votação da parte que deseja alterar.

ATENÇÃO: E se o projeto de lei orçamentária anual for rejeitado pela Câmara, o que acontece? Prevalecerá, para o ano seguinte, o orçamento do exercício em curso, aplicando-se-lhe a atualização de valores.



A Lei Orgânica do Município de Sarandi traz, ainda, **vedações relacionadas à programação orçamentária do município**, sendo elas:



a) o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

b) a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

c) a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvada as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pela Câmara por maioria absoluta;

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

e) 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;

f) a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

g) a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto de arrecadação dos tributos a que se referem os arts. 158 e 159 da Constituição Federal, a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento de ensino, como determinado pelo artigo 5º, VI, da Lei Orgânica e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação da receita, previstas no artigo 117, II, da Lei Orgânica;

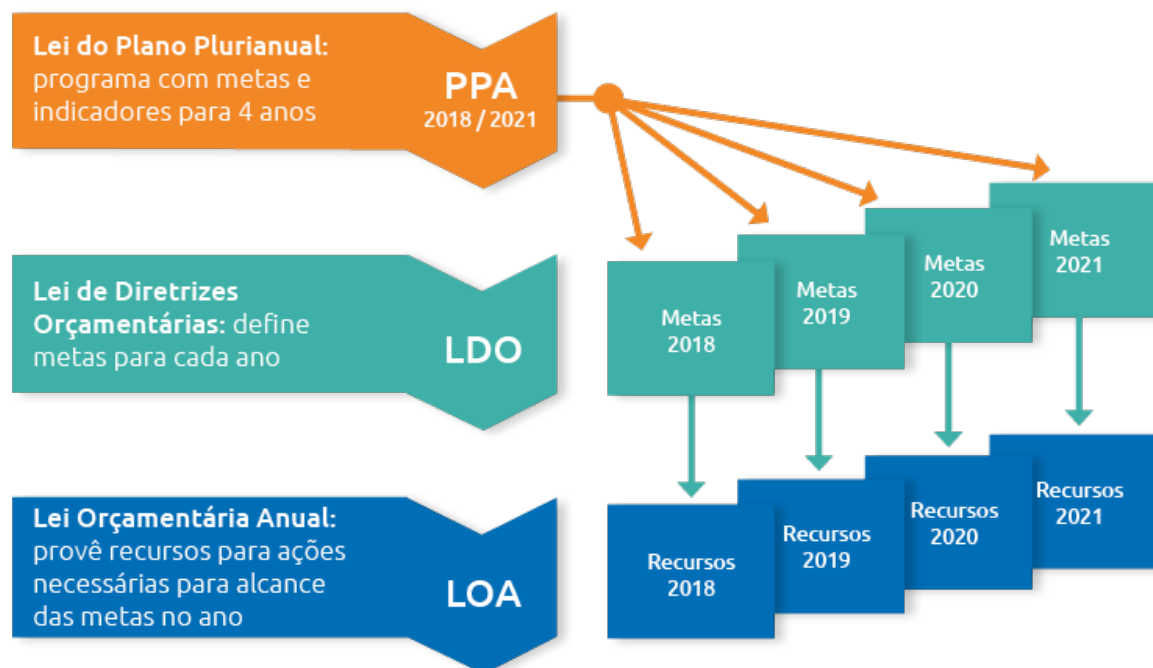
h) a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no Art. 109, da Lei Orgânica; e

i) a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.

ATENÇÃO – Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sobre pena de CRIME DE RESPONSABILIDADE.

2.4 PPA, LDO E LOA: PRAZOS RESUMIDOS

Planejamento Orçamentário



Plano Plurianual:

Envio – até quatro meses antes do fim do primeiro exercício financeiro do mandato (até 31 de agosto).

Devolução – até o final da sessão legislativa (até 19 de dezembro).

Lei de Diretrizes Orçamentárias:

Envio – até oito meses e meio antes do fim do exercício financeiro (até 15 de abril).

Devolução – até o fim do primeiro período da sessão legislativa (até 14 de julho).

Lei Orçamentária Anual:

Envio – até quatro meses antes do fim do exercício financeiro (até 31 de agosto).

Devolução – até o final da sessão legislativa (até 19 dezembro).

Observações:

A Câmara Municipal de Sarandi funcionará, se necessário, em **sessões extraordinárias**, até que sejam ultimadas as deliberações dos projetos.

Os Projetos de Lei do Plano Plurianual, de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual poderão figurar como **itens da mesma pauta** da Ordem do Dia.

3. CRÉDITOS ADICIONAIS ESPECIAIS, SUPLEMENTARES E EXTRAORDINÁRIOS

No decorrer do exercício financeiro, há a necessidade de **efetuar ajustes orçamentários** por motivos como inclusão de novas despesas ou reforço de despesas com saldos insuficientes na Lei do Orçamento.

Em razão do disposto, foi criado pela **Lei nº 4.320, de 1964** o chamado “**crédito adicional**”. Segundo o **art. 40**, da lei supradita “**são créditos adicionais as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento**”.

E quais são as modalidades de créditos adicionais?

a) **Suplementares** – créditos adicionais destinados a **reforço** de dotação orçamentária;

b) **Especiais** – créditos adicionais destinados a **despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica**; e

c) **Extraordinários** – créditos adicionais destinados apenas a **despesas urgentes e imprevísíveis**, em caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

ATENÇÃO – Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados à Câmara Municipal serão entregues até o dia 20 de cada mês.

3.1 FORMALIZAÇÃO DOS CRÉDITOS ADICIONAIS

A abertura de um crédito adicional é formalizada por um **DECRETO DO EXECUTIVO**. Entretanto, nos termos do **inciso V, do Art. 167, da Constituição Federal**, sua abertura depende de prévia autorização legislativa.

Art. 167 São vedados:

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

Mas, nos termos da Constituição Federal, em relação aos **créditos suplementares**, a **autorização legislativa poderá constar da própria lei orçamentária**, sendo uma exceção ao princípio da exclusividade.

Art. 165 Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

§ 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.

Para os **créditos especiais** que dependam de autorização legislativa, nas hipóteses não previstas na Lei Orçamentária Anual, **o Poder Executivo deve encaminhar um projeto de lei ao Legislativo, autorizando o Executivo a abertura do respectivo crédito.**

Já em relação aos **créditos extraordinários**, estes são abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo, nos termos do Art. 44, da Lei nº 4.320, de 1964.

ATENÇÃO – Quanto à obrigatoriedade de ofício ou a necessidade de projeto de lei, somente o crédito especial possui essa necessidade.

3.2 VIGÊNCIA

O art. 117, da Lei Orgânica do Município de Sarandi, dispõe que “os **créditos especiais e extraordinários** terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente”.

4. PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

Os princípios orçamentários são **premissas que devem ser observadas na elaboração e na execução da lei orçamentária.** Alguns desses princípios foram incorporados na Constituição Federal de 1988, na Lei nº 4.320, de 1964 (Lei de Finanças Públicas) e na Lei nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).



4.1 PRINCÍPIO DA ANUALIDADE

O orçamento deve ter **vigência limitada a um exercício financeiro**. Segundo o **Art. 34, da Lei nº 4.320, de 1964**, “o exercício financeiro coincidirá com o ano civil”.

As obrigações assumidas no exercício devem ser compatíveis com os recursos financeiros obtidos no mesmo exercício. Por isso, nas leis orçamentárias consta a **ementa**: “*estima a receita e fixa a despesa para o exercício de 20XX*”.

O **art. 114, da Lei Orgânica do Município** dispõe que “o Município, para execução de projetos, programas, obras, serviços ou despesas cuja execução se prolongue além de um exercício financeiro, deverá **elaborar orçamentos plurianuais de investimentos**”. O **parágrafo único** prevê que “as dotações anuais dos orçamentos plurianuais deverão ser incluídas no orçamento de cada exercício, para utilização do respectivo crédito”.

4.2 PRINCÍPIO DA CLAREZA

O orçamento deve ser **claro e de fácil compreensão** à população.

4.3 PRINCÍPIO DA UNIDADE

O orçamento deve ser único para cada ente federativo, ou seja, existe apenas um orçamento para o exercício financeiro e para o ente, no qual estão contidas todas as receitas e despesas.

Segundo o **Art. 115, da Lei Orgânica do Município de Sarandi**, “O **orçamento será uno**, incorporando-se, obrigatoriamente na receita, todos os tributos, rendas e suprimentos de fundos, e incluindo-se, discriminadamente, na despesa, as dotações necessárias ao custeio de todos os serviços municipais”.

4.4 PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE

Todas as receitas e todas as despesas devem constar da lei orçamentária, não podendo haver omissão.

4.5 PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO

Os valores autorizados para a realização das despesas no exercício devem ser compatíveis com os valores previstos para a arrecadação das receitas. Ou seja, **o montante da**

despesa autorizada no exercício em sua respectiva LOA não pode ser superior ao total de receitas estimadas para o mesmo exercício.

4.6 PRINCÍPIO DA EXCLUSIVIDADE

A **lei orçamentária não poderá conter matéria estranha à fixação das despesas e à previsão das receitas**. O art. 116, da Lei Orgânica do Município de Sarandi ressalta esse princípio, *ipsis litteris*:

Art. 116. O orçamento não conterá dispositivo estranho à previsão da receita, nem à fixação de despesa anteriormente autorizada. Não se incluem nesta proibição a:

I – autorização para abertura de créditos suplementares;

II – contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação da receita, nos termos da lei.

4.7 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE OU TRANSPARÊNCIA

Deve ser garantida, a qualquer interessado, **transparência e acesso às informações** necessárias à fiscalização da utilização dos recursos arrecadados dos contribuintes.

4.8 PRINCÍPIO DA NÃO-AFETAÇÃO OU NÃO-VINCULAÇÃO DAS RECEITAS

Segundo o **inciso IV, do Art. 167, da Constituição Federal**, é vedada a vinculação de receita de impostos a determinada despesa, sendo que as exceções estão previstas no próprio texto constitucional.

4.9 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

A **elaboração do orçamento deve observar as limitações legais** quanto aos gastos e receitas, especialmente, em relação às vedações impostas pela Constituição Federal à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

5. BIBLIOGRAFIA

Legislações:

Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 30 set. 2024.

Lei Orgânica do Município de Sarandi, de 5 de abril de 1990. **Câmara Municipal de Sarandi – SAPL**. Sarandi. Disponível em: https://sapl.sarandi.pr.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/1990/6/lei_organica_sapl.pdf. Acesso em 30 set. 2024.

Resolução nº 2, de 31 de março de 2022 (Regimento Interno da Câmara Municipal de Sarandi). **Câmara Municipal de Sarandi – SAPL**. Disponível em: https://sapl.sarandi.pr.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2022/5199/resolucao_no_002-2022_para_o_site.pdf. Acesso em 2 out. 2024.

Lei 4.320, de 17 de março de 1964. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/14320.htm#:~:text=LEI%20No%204.320%2C%20DE%2017%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%201964&text=Estatui%20Normas%20Gerais%20de%20Direito,Munic%C3%ADpios%20e%20do%20Distrito%20Federal. Acesso em 2 out. 2024.

ESCOLA DO LEGISLATIVO

2024