



edições
câmara

ENTENDA O ORÇAMENTO



Câmara dos Deputados

56ª Legislatura | 2019-2023

Presidente

Arthur Lira

1º Vice-Presidente

Lincoln Portela

2º Vice-Presidente

André de Paula

1º Secretário

Luciano Bivar

2º Secretário

Odair Cunha

3ª Secretária

Geovania de Sá

4ª Secretária

Rosângela Gomes

Suplentes de secretários

1º Suplente

Eduardo Bismarck

2º Suplente

Gilberto Nascimento

3º Suplente

Alexandre Leite

4º Suplente

Cássio Andrade

Secretário-Geral da Mesa

Ruthier de Sousa Silva

Diretor-Geral

Celso de Barros Correia Neto



Câmara dos Deputados
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

ENTENDA O **ORÇAMENTO**



edições câmara

Câmara dos Deputados

Diretoria Legislativa: Luciana da Silva Teixeira

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira: Wagner Primo
Figueiredo Júnior

Centro de Documentação e Informação: Maria Raquel Mesquita Melo

Coordenação Edições Câmara: Ana Lígia Mendes

Edição: Rachel De Vico

Preparação de originais: Wellington Brandão

Revisão: Seção de Revisão/Coedi

Projeto gráfico e diagramação: Diego Moscardini

2022, 1ª edição.

Linha Cidadania.

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)

Coordenação de Biblioteca. Seção de Catalogação.

Bibliotecária: Débora Machado de Toledo – CRB1: 1303

Entenda o orçamento [recurso eletrônico] / Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. – 1. ed. -- Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2022.

Versão e-book.

Modo de acesso: livraria.camara.leg.br

Disponível, também, em formato impresso

ISBN 978-85-402-0885-8

1. Brasil. Lei orçamentária anual. 2. Orçamento público, Brasil. 3. Lei de diretrizes orçamentárias, Brasil. 4. Responsabilidade fiscal, Brasil. 5. Fiscalização financeira e orçamentária, Brasil. I. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira.

CDU 336.12(81)

ISBN 978-85-402-0884-1 (papel)

ISBN 978-85-402-0885-8 (e-book)

Direitos reservados e protegidos pela Lei 9.610, de 19/2/1998.

Nenhuma parte desta publicação pode ser reproduzida por qualquer meio sem prévia autorização da Edições Câmara.

Venda exclusiva pela Edições Câmara.

Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação – Cedi

Coordenação Edições Câmara – Coedi

Palácio do Congresso Nacional – Anexo 2 – Térreo

Praça dos Três Poderes – Brasília (DF) – CEP 70160-900

Telefone: (61) 3216-5833

livraria.camara.leg.br



CONTEÚDO

Apresentação	7
Introdução	9
Leis orçamentárias	11
Plano Plurianual.....	11
Lei de Diretrizes Orçamentárias.....	13
Lei Orçamentária Anual.....	14
Responsabilidade fiscal	15
Origem dos recursos públicos	17
Orçamentos públicos	19
União, estados e municípios.....	19
Transferências de recursos.....	20
Elaboração da Lei Orçamentária Anual	23
Participação do Congresso na elaboração do orçamento.....	26
Emendas ao projeto de LOA.....	27
Número e tipos de emendas.....	28
Aprovação do orçamento.....	31
Novo Regime Fiscal.....	32
Alterações do orçamento	35

Fiscalização dos recursos públicos	37
Gasto obrigatório na área social	37
Fiscalização de obras e serviços pelo Poder Legislativo ..	38
Como o cidadão pode fiscalizar a aplicação dos recursos públicos?	39
Como participar do orçamento da União?	41
Legislação orçamentária.....	45



APRESENTAÇÃO

O Poder Legislativo nas esferas federal, estadual, distrital ou municipal possui competência de elaborar normas, definir políticas públicas que impactam a vida da população, além de fiscalizar os atos do respectivo Poder Executivo.

Uma de suas atribuições, sempre noticiada, é a de analisar e aprovar o orçamento elaborado pelo Executivo, peça legislativa de grande impacto na vida dos cidadãos e nos locais onde vivem, mas que carece de certa compreensão por parte de seus destinatários, dados os inúmeros termos técnicos empregados.

Neste sentido, a publicação *Entenda o Orçamento* traduz, em linguagem acessível, as diversas etapas de elaboração do Orçamento, bem como os termos técnicos mais utilizados, de modo a facilitar a comunicação entre o Parlamento e o eleitorado, levando a este as informações necessárias para o correto entendimento do que é produzido no âmbito das respectivas Casas legislativas.

Com a divulgação deste material, o Programa de Interação Legislativa da Câmara dos Deputados (Prolegis) pretende, dentro de sua competência institucional, promover a aproximação entre a

Câmara dos Deputados e as demais Casas legislativas, bem como colaborar para o pleno exercício da representação de todos os legisladores junto à população.

André de Paula

Segundo Vice-Presidente da Câmara dos Deputados



INTRODUÇÃO

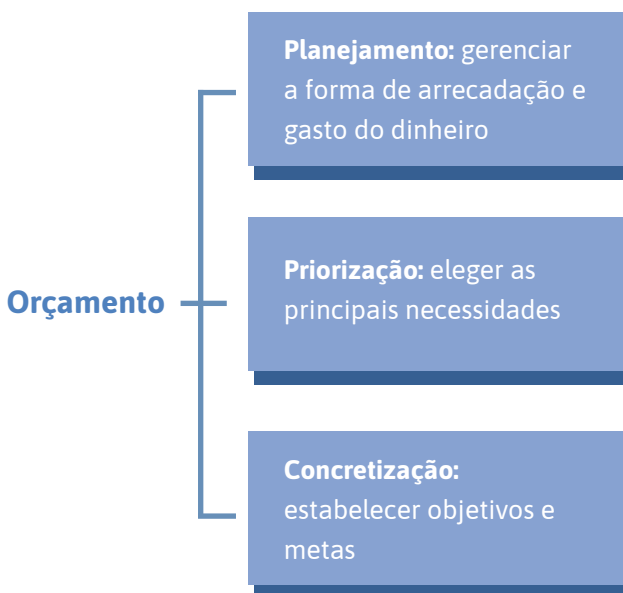
É fácil responder quanto você ganha por mês. Mas você consegue controlar detalhadamente tudo o que gasta? Consegue prever o quanto pode economizar? Consegue fixar um limite de gastos para os tipos de despesa? Para resolver essas questões, existe uma palavrinha especial: orçamento. Na esfera pessoal, orçamento é um plano que te ajuda a calcular e controlar suas receitas e suas despesas. O orçamento público não é diferente: é necessário que cada unidade da federação elabore, anualmente, um plano para gerenciar o modo como arrecada e gasta o dinheiro, ou seja, elabore seu respectivo orçamento.

Para que os recursos públicos sejam bem aplicados e beneficiem a população, a Constituição Federal exige um planejamento, concretizado pela elaboração das leis orçamentárias. Por meio dessas leis, o cidadão pode conhecer os objetivos e metas traçados pelo governo e de que forma os tributos arrecadados auxiliarão a alcançá-los.

É importante salientar o problema econômico básico: os recursos são escassos e as necessidades humanas, ilimitadas. Sendo assim, a previsão das despesas governamentais deve obedecer a uma priorização de ações. Em outras palavras, o governo deve

diagnosticar, discutir e eleger as principais necessidades da população, de modo a garantir a execução das despesas que sejam realmente necessárias para o bem do país.

Este é o objetivo desta publicação: explicar, em linguagem simples, o que é o orçamento público, quais são as principais regras aplicáveis, o passo a passo para a elaboração desse planejamento, com destaque para a realidade da União, e as formas de participação do cidadão nesse processo.





LEIS ORÇAMENTÁRIAS

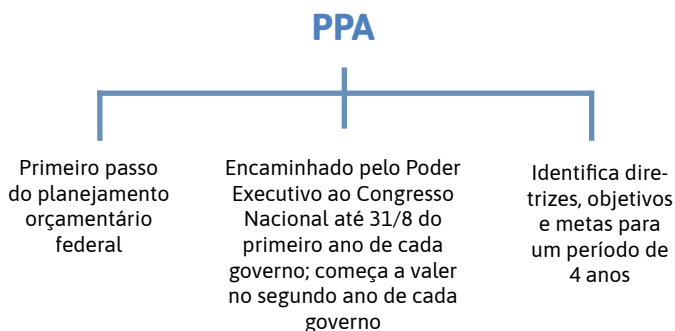
Plano Plurianual

As receitas e as despesas do governo devem seguir um planejamento. Para tanto, o primeiro passo é a definição do Plano Plurianual (PPA). Na União, a proposta de PPA é elaborada pela Subsecretaria de Planejamento Governamental (Sepla), do Ministério da Economia. É esse plano que identifica as diretrizes, os objetivos e as metas da gestão federal para um período de quatro anos, principalmente os investimentos de maior porte. O projeto de PPA é encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até 31 de agosto do primeiro ano de cada governo¹ e começa a valer no ano seguinte.

Percebe-se que o PPA fica vigente até o final do primeiro ano do governo seguinte. Há um motivo para isso: a passagem do PPA de um governo a outro busca obter uma continuidade administrativa, de forma que os novos gestores possam avaliar e, talvez, aproveitar partes do plano que está se encerrando.

1 Nas esferas estadual e municipal, os prazos para encaminhamento dos projetos de PPA do Executivo para o Legislativo podem ser diferentes dos aplicáveis à União, seguindo-se o previsto nas respectivas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas.

Segundo a Constituição Federal, estados, DF e municípios também devem elaborar seus próprios planos plurianuais. A legislação determina que os entes públicos favoreçam a participação popular durante a elaboração do PPA (bem como das outras leis orçamentárias).



CURIOSIDADE

Essa passagem do PPA de um governo a outro busca obter uma continuidade administrativa, de forma que os novos gestores possam avaliar e, talvez, aproveitar partes do plano que está se encerrando.

Lei de Diretrizes Orçamentárias

Com base no PPA aprovado, o governo federal parte para o segundo passo: enviar ao Congresso Nacional, até o dia 15 de abril de cada ano, o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), para que seja votado e aprovado até 17 de julho.²

A aprovação da LDO neste prazo é de grande importância pois é nela que se definem as metas e as prioridades para o ano seguinte. Além disso, a lei tem outras funções relevantes, como fixar o montante de recursos que o governo pretende economizar; traçar regras, vedações e limites para as despesas dos poderes; 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.

Sem a aprovação da LDO, deputados e senadores não podem entrar em recesso parlamentar. Isso se dá, como explicado, pois as metas e as prioridades para o ano seguinte são definidas nesta lei, o que faz dela peça fundamental para a elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual (LOA).

² Da mesma forma que no PPA, estados e municípios podem fixar datas diversas às previstas para a União quanto ao encaminhamento e aprovação da LDO.

LDO

Segundo passo do planejamento orçamentário federal

Orienta a elaboração e a execução da Lei Orçamentária Anual (LOA), que é o orçamento propriamente dito

Projeto de LDO é elaborado com base no PPA e enviado pelo governo federal ao Congresso Nacional até o dia 15/4 de cada ano

Prioridades e metas

Deve ser votado e aprovado até 17/7

Lei Orçamentária Anual

É o orçamento propriamente dito. Tudo o que for aprovado na LDO deve ser considerado na elaboração e na execução da lei orçamentária anual (LOA). Será a LOA que revelará a origem, o montante e o destino dos recursos a serem gastos no país.



RESPONSABILIDADE FISCAL

Além de observar as diretrizes do PPA e as regras da LDO, a LOA deve obedecer a uma série de outras normas para garantir que os recursos sejam aplicados corretamente, a fim de evitar o descontrole das finanças públicas. Essas normas estão previstas em diversas leis, sendo uma das mais importantes a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Aprovada no ano 2000 pelo Congresso Nacional, a LRF dispõe que a elaboração e a execução do orçamento sejam orientadas para o alcance de “metas fiscais”. Por exemplo, há metas para receitas, para despesas, para a diferença entre elas, para a dívida. Essas metas são traçadas no ciclo de planejamento do governo, com o objetivo de garantir o cumprimento de obrigações relativas a despesas e empréstimos, bem como a sustentabilidade das finanças públicas durante vários exercícios.

A LRF apresenta responsabilidades para o administrador público (chefes de poderes, de órgãos e outros ordenadores de despesa)

com relação aos orçamentos da União, dos estados e municípios. Algumas dessas responsabilidades são:³

- executar o orçamento de forma planejada e sustentável, observando metas fiscais previstas para vários exercícios;
- desenvolver a arrecadação própria do ente governamental (município, estado, DF ou União);
- evitar a criação de despesas continuadas sem uma fonte segura de receitas;
- respeitar os limites de gastos com pessoal;
- não permitir aumento de salários às vésperas de eleições (180 dias), bem como a previsão de parcelas a serem implementadas após o término do mandato do titular de poder;
- observar os limites legais de endividamento público.

³ Para mais informações acerca da LRF, há uma cartilha, disponibilizada pelo governo federal, em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/planejamento/orcamento/lei-de-responsabilidade-fiscal/cartilha>.



ORIGEM DOS RECURSOS PÚBLICOS

Os recursos públicos – ou seja, o dinheiro do governo –, em sua maioria, originam-se da cobrança de tributos: impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições sociais, etc. Municípios, estados e União cobram seus próprios tributos, conforme autorizado na Constituição Federal.

Além disso, os entes públicos obtêm muitos 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 aos governos. Assim, por um lado, a LOA traz a previsão da receita, que representa os recursos dos tributos, dos empréstimos e de outras fontes, os quais devem ser arrecadados durante o ano. Por outro, fixa esse mesmo valor como limite para as despesas públicas que serão executadas.



ORÇAMENTOS PÚBLICOS

União, estados e municípios

Conforme colocado anteriormente, é o Poder Executivo federal, com a chancela do Congresso Nacional, que elabora o PPA e define na LDO as prioridades e as metas a serem atingidas pela União em um ano. No entanto, nem tudo é decidido por essa esfera de poder. As ações dos governos estaduais e municipais devem ser registradas nas respectivas leis orçamentárias, conforme define a Constituição.

Há um conceito que resume o que acontece nos orçamentos do Brasil: paralelismo. Assim, o que acontece no governo federal ocorre também nos estados e municípios. A União tem seu próprio PPA e sua própria LDO; os estados e os municípios, idem. De igual modo, deve haver uma lei orçamentária para cada uma dessas esferas.

Em cada ente federado, o Poder Legislativo (Congresso Nacional, assembleia legislativa ou câmara municipal) analisa e vota os projetos do PPA, da LDO e da LOA encaminhados pelo Executivo.

Transferências de recursos



Apesar de cada ente federado arrecadar seus próprios tributos, a Constituição Federal determina que eles façam transferências de recursos entre si, o “maior” em favor do “menor”. Assim, a União deve repassar recursos para os estados, o DF e os municípios; e os estados devem dividir a receita de tributos com seus próprios municípios. Em muitos casos, estas transferências são a principal fonte de receita dos governos, principalmente em municípios pequenos.

Além da Constituição, também existem leis que instituem transferências obrigatórias entre os entes federados. É o caso das trans-

ferências realizadas pelo Fundo Nacional de Saúde (transferências do Sistema Único de Saúde – SUS); pelo Fundo Nacional de Assistência Social (transferências da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS); pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (salário-educação, Programa Dinheiro Direto na Escola, programa da merenda escolar), etc.

À parte das transferências obrigatórias, em ocasiões diversas, os entes públicos fazem acordos para repasses de mais recursos, com o objetivo de desenvolver ações de interesse comum. Nesse caso, temos as chamadas transferências voluntárias, que são formalizadas normalmente por meio de convênios.

Os recursos de convênios são muito importantes para o desenvolvimento local, levando obras públicas e projetos sociais a diversas regiões do país. A legislação obriga que as prefeituras comuniquem aos partidos políticos, aos sindicatos de trabalhadores e às entidades empresariais sobre a chegada de recursos da União, em um prazo máximo de dois dias úteis (art. 2º da Lei nº 9.452/1997). Além disso, o governo federal deve avisar as câmaras municipais quando o dinheiro for liberado para as prefeituras.



ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

No caso da União, tudo começa com a fixação da “meta fiscal de resultado primário”. Essa meta representa o volume de recursos que o governo federal pretende economizar no ano seguinte, a fim de honrar suas dívidas e manter a reputação de “devedor confiável”. Paralelamente, realiza-se a previsão das receitas que deverão ser arrecadadas, com base em cálculos econômicos: considera-se a inflação, o crescimento da economia, o nível dos salários, a relação comercial do Brasil com os demais países, etc.

Com a receita estimada, descontando-se a meta fiscal, tem-se o volume de recursos que poderão ser aplicados nas despesas do governo. Ao contrário do que se pode pensar, a maior parte das despesas do governo federal não é escolhida para entrar na LOA, pois são *despesas obrigatórias*. A previsão dos recursos no orçamento começa por essas despesas, cujo pagamento é determinado pela Constituição ou pela legislação. São exemplos: as transferências constitucionais para os estados e municípios; o pagamento do funcionalismo público; os gastos com a dívida pública; as emendas individuais e de bancada parlamentar.

Depois de separados os recursos para as despesas obrigatórias, consideram-se os valores correspondentes às *despesas prioritárias*, indicadas na LDO como preferenciais, ou seja, elas terão precedência sobre as demais, ficando, por exemplo, mais preservadas diante de possíveis cortes de gastos. Tirando as despesas obrigatórias e as prioritárias, restam as chamadas *despesas discricionárias*, que são aquelas mais atingidas quando o governo é forçado a economizar.

A indicação dos quantitativos das receitas para cada órgão, a fim de atender às despesas obrigatórias, prioritárias e discricionárias de sua responsabilidade, é feita pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia (SOF/ME), em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República. Com base nesse montante autorizado, os órgãos e entidades dos poderes (ministérios, agências, casas legislativas, tribunais, etc.) elaboram seus orçamentos individuais para o exercício seguinte e os encaminham para a SOF, a qual fica encarregada de consolidar todas as propostas e de submetê-las em conjunto, na forma de projeto de LOA, à Presidência da República.

É importante reforçar que o orçamento se baseia em estimativas, especialmente a de arrecadação das receitas. Por isso, na prática, sua execução é uma possibilidade, não uma obrigatoriedade. A realização do gasto depende da efetiva arrecadação da receita, das prioridades do governo 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.

ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO – Lei Orçamentária Anual (LOA)

Fase: Poder Executivo

DEFINIÇÃO DA META FISCAL

Volume de recursos que o governo federal pretende economizar no ano seguinte



PREVISÃO DE RECEITAS

Recursos que deverão ser arrecadados, com base em cálculos econômicos



VOLUME DE RECURSOS

Receita estimada - meta fiscal = recursos que poderão ser aplicados nas despesas do governo



SOF consolida todas as propostas e submete-as em conjunto, na forma de projeto de LOA, à Presidência da República



Órgãos e entidades dos Poderes elaboram seus orçamentos para o exercício seguinte e os encaminham para a Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério da Economia (SOF)

CURIOSIDADE

A execução do orçamento é uma possibilidade e não uma obrigatoriedade, já que se baseia em estimativas, especialmente a de arrecadação de receitas.

Participação do Congresso na elaboração do orçamento

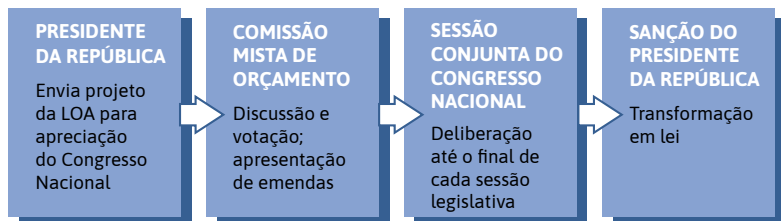
Respeitando o princípio da legalidade, o orçamento precisa ser aprovado pelo Congresso Nacional, conforme acontece nas verdadeiras democracias. Assim, o projeto de LOA é enviado pelo presidente da República ao Congresso Nacional, para apreciação.

Nessa etapa, os representantes têm a oportunidade de, em nome dos cidadãos, aperfeiçoar a proposta feita pelo Poder Executivo. Deputados e senadores identificam na lei orçamentária as localidades onde desejam ver executados determinados projetos, bem como inserem novas programações com o objetivo de atender às demandas das comunidades que representam.

Inicialmente, o projeto de LOA é apreciado pelos deputados e senadores que compõem a Comissão Mista de Orçamento (CMO). Aprovado o relatório final pela referida comissão, o projeto de orçamento deve ser deliberado até o final de cada sessão legislativa em sessão conjunta do Congresso Nacional. Depois de aprovado, é sancionado pelo presidente da República e se transforma em lei.

ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO – Lei Orçamentária Anual (LOA)

Fase: Poder Legislativo



Emendas ao projeto de LOA

Durante a análise do projeto de LOA no Congresso, os parlamentares apresentam emendas, que são propostas de alteração do projeto de lei. É normal que deputados e senadores não concordem integralmente com a proposta enviada pelo presidente da República. Com as emendas, eles tentam destinar recursos para despesas que considerem mais relevantes.

Para a proposição de emendas ao projeto de orçamento, há uma série de regras e normas a serem observadas. Essas normas estão previstas na Constituição Federal e em diversas leis – sendo as mais importantes a LRF, a Lei nº 4.320/1964 e as Leis de Diretrizes Orçamentárias – que visam garantir, por exemplo, que:

- o limite de gastos com pessoal seja respeitado;
- a criação de despesas de duração continuada tenha uma fonte segura de receitas;
- não haja despesa sem receita correspondente;
- o orçamento seja equilibrado;
- as despesas sejam compatíveis com a LDO e o PPA; e
- não haja desvio de recursos para interesses privados.

Hoje em dia, apesar de haver muitas regras, são permitidas diversas alterações na proposta de orçamento por meio de emendas. Nem sempre foi assim. Durante o regime militar

(1964-1985), por exemplo, o Congresso Nacional não podia alterar o projeto apresentado pelo Executivo, cabendo-lhe apenas aprová-lo. Mesmo assim, se os parlamentares não o apreciassem no prazo fixado, o projeto era considerado automaticamente aprovado.

Entre 31 de agosto, quando a proposta de orçamento é enviada ao Congresso, e 22 de dezembro, quando são encerrados os trabalhos legislativos, os parlamentares podem, mediante apresentação de emendas, remanejar, incluir e cancelar gastos de acordo com o que consideram necessário para o país.

Número e tipos de emendas

O número de emendas varia tanto em função do projeto de lei (PPA, LDO ou LOA) quanto em virtude de quem esteja propondo a emenda (parlamentar, comissão permanente das casas do Congresso Nacional ou bancada estadual).

Para o projeto do PPA, cada deputado federal (total de 513), da mesma forma que cada senador (total de 81), pode apresentar até dez emendas, enquanto as comissões permanentes da Câmara e do Senado e as bancadas estaduais podem, cada uma, apresentar até cinco emendas. Já com relação ao projeto de LOA, a regra é diferente: cada parlamentar do Congresso Nacional pode apresentar até 25 emendas individuais para modificar a programação de despesa do orçamento da União.

Fazendo as contas, o Congresso pode apresentar mais de 10 mil emendas ao projeto de orçamento. É bem provável, portanto, que os benefícios decorrentes de algumas delas sejam perceptíveis ao seu redor, em sua cidade.

É de extrema importância, então, o engajamento de gestores e parlamentares estaduais e municipais junto aos membros do Congresso Nacional, pois, desta forma, poderão sensibilizar deputados e senadores quanto aos problemas que necessitam de solução no âmbito local, garantindo, por meio de emendas, a destinação de recursos federais a seus respectivos estados e municípios.

A partir do exercício financeiro 2014, instituiu-se na União (primeiro, mediante as LDOs; depois, por força da Emenda Constitucional nº 86/2015) o regime do “orçamento impositivo” em relação às emendas individuais. Até esse momento, as despesas previstas nessas emendas eram contadas dentre as discricionárias, porém, a partir de 2014, passaram a ser consideradas de execução de montante obrigatório (no limite de 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior): o governo, somente em caso de impedimento técnico ou legal, justificadamente pode não as executar. Ressalta-se que a execução das programações impositivas deve se dar de forma igualitária e impessoal, independentemente da autoria.

Contudo, com a instituição do Novo Regime Fiscal (descrito em tópico específico adiante), as emendas parlamentares individuais devem observar o art. 111 do Ato das Disposições

Constitucionais Transitórias (ADCT). Desta forma, do exercício financeiro de 2018 até o de 2036, os montantes – aprovados e executados – das emendas individuais são iguais, o que aumenta a fidedignidade da peça orçamentária, e são corrigidos pela inflação (IPCA), deixando de serem vinculados a um percentual (1,2%) da receita corrente líquida.

Além das emendas individuais, existem também as emendas de bancadas, de comissões permanentes, das mesas diretoras da Câmara e do Senado e do relator-geral do projeto de LOA (PLOA).

Tipos de emendas, além das individuais, apresentadas pelos parlamentares

Emendas de bancadas

Emendas de cada estado, as quais têm de representar, essencialmente, matérias de interesse estadual/distrital, além de outros requisitos. Por força da Emenda Constitucional nº 100/2019, também passaram a ter execução obrigatória, no percentual de 1% da receita corrente líquida do exercício anterior. O número de alterações – de 18 a 23, sendo de 15 a 20 emendas de apropriação e 3 de remanejamento – é proporcional ao número de deputados do estado que, por sua vez, é proporcional à população da unidade da federação.

Emendas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

Podem chegar a 8 para cada comissão (4 de remanejamento e 4 de apropriação), em regra. Dentre outros requisitos, essas emendas devem abordar despesas relacionadas às áreas temáticas

(à jurisdição) de cada comissão, bem como necessitam ter caráter institucional e representar interesse nacional.

Emendas das mesas diretoras da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

Do mesmo modo das comissões permanentes, podem chegar ao máximo de 8 emendas para cada órgão (4 de remanejamento e 4 de apropriação).

Emendas do relator-geral do projeto de LOA

Promovem alterações em programações constantes do projeto de lei orçamentária ou inclusão de novas, excluídas as de ordem técnica. Essas emendas foram previstas inicialmente na LDO de 2020 por força da Lei nº 13.957/2019.

Consulte mais informações em: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao>

Aprovação do orçamento

As emendas parlamentares são apresentadas à Comissão Mista de Orçamento, que as discute e vota. Essa comissão é formada por dez senadores e trinta deputados, com igual número de suplentes. O parecer da comissão é levado a Plenário para ser votado em sessão conjunta com todos os membros das duas casas do Congresso Nacional.

Somente depois de aprovado pelo Congresso Nacional, o orçamento (PLOA) é remetido de volta ao Executivo, que deverá sancioná-lo. Uma vez sancionado, o governo passa a liberar as verbas

(executar o orçamento) conforme a necessidade, obedecendo principalmente às leis de finanças – LRF e Lei nº 4.320/1964, por exemplo.

Novo Regime Fiscal

Em dezembro de 2016, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, com o objetivo de melhorar os resultados fiscais do governo central ao longo do tempo, reduzindo o quociente despesa/PIB e contendo e diminuindo, de forma gradual, o crescimento da dívida pública. Desta forma, foram estabelecidos quinze limites individualizados a órgãos e entidades dependentes de recursos públicos federais, a fim de evitar o crescimento real da despesa primária da União (arts. 106 a 114 do ADCT).

Assim, segundo as normas vigentes, a União deverá, já no momento de elaboração e aprovação das peças orçamentárias, observar os tetos de crescimento da despesa, adotando como referência o montante de gastos do exercício financeiro anterior, corrigindo-o (a partir do orçamento de 2018) pela variação do índice de inflação (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA – do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Ainda, a mensagem presidencial que encaminhar o projeto de orçamento do Poder Executivo ao Legislativo deverá demonstrar os valores máximos de programação compatíveis com o teto de gastos.

Para que possa haver a reversão, num horizonte de médio e longo prazo, do quadro agudo de desequilíbrio fiscal experimentado

pelo governo federal nos últimos anos, é também fundamental a participação do cidadão, por meio do controle social, na fiscalização do atendimento às regras previstas no Novo Regime Fiscal. O acompanhamento da evolução das despesas sujeitas ao limite estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, bem como o respeito ao referido teto ao longo do exercício financeiro, pode ser acompanhado no endereço eletrônico Painel do Teto de Gastos, da Secretaria do Tesouro Nacional, disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-do-teto-de-gastos>.



ALTERAÇÕES DO ORÇAMENTO

É normal que algumas vezes seja necessário exceder um pouco o orçamento. Isso pode acontecer na sua casa: você planeja seus gastos, e, por exemplo, o motor da geladeira queima de repente. Diante disso, será preciso levantar dinheiro para realizar o reparo.

No governo também é assim. Se durante o exercício financeiro houver necessidade de realização de despesas acima do previsto na LOA, o Poder Executivo deve submeter ao Congresso Nacional um projeto de lei de crédito adicional, que representa um novo pedido de autorização de gasto.

Há casos especiais em que essa regra não é aplicada: sendo necessários apenas pequenos acréscimos de despesas já previstas, o Congresso autoriza o presidente da República a fazer a alteração por decreto; já nos casos de emergência e calamidade pública, o Poder Executivo pode incluir autorizações no orçamento por meio de medida provisória, que será submetida imediatamente à apreciação do Congresso.



FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS

Por que se importar com o orçamento público? Porque você tem tudo a ver com isso! Se faltar dinheiro no orçamento, com certeza, o dia a dia de todos será afetado. Sem um planejamento correto na alocação dos recursos arrecadados e das emendas parlamentares, pode faltar dinheiro no orçamento anual para vagas nas escolas, conservação ou pavimentação das ruas, pagamento de médicos e compra de insumos nos hospitais públicos, segurança, infraestrutura para o desenvolvimento econômico e social (estradas, portos, aeroportos, usinas, etc.).

O orçamento público é a principal lei aprovada pelos legislativos (federal, estadual e municipal), por isso o reconhecimento e a participação da sociedade para o controle e a transparência dos gastos governamentais são tão importantes.

Gasto obrigatório na área social

A Constituição Federal garante a aplicação de valores mínimos de recursos em algumas despesas públicas. Os gastos com saúde e educação, por exemplo, têm a garantia da Emenda Constitucional

nº 86/2015 e do artigo 212 da Constituição Federal, respectivamente, que garante, no caso da saúde, a aplicação de, ao menos, 15% da receita corrente líquida da União do respectivo exercício financeiro. A educação, por sua vez, tem assegurada a aplicação de pelo menos 18% dos impostos federais, além de no mínimo 25% dos impostos estaduais e municipais.

Tanto os recursos destinados à saúde, como os destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, do exercício financeiro de 2018 a 2036, submetem-se ao Novo Regime Fiscal e, por isso, serão calculados com base nos valores aplicados no exercício imediatamente anterior, corrigidos pela inflação (IPCA), de acordo com o art. 110, II, do ADCT.

A aplicação dos recursos nessas áreas é acompanhada e fiscalizada por conselhos locais de saúde e educação. Procure conhecê-los!

Fiscalização de obras e serviços pelo Poder Legislativo

As atribuições de deputados federais, estaduais e distritais, senadores e vereadores relativas às leis orçamentárias não se restringem à escolha da destinação dos recursos, cabendo-lhes, também, a prerrogativa de fiscalizar sua aplicação. Para esta tarefa, os parlamentares dispõem de diversos meios previstos, em linhas gerais, na Constituição Federal, podendo contar com o auxílio dos respectivos Tribunais de Contas.

Dentre os procedimentos de controle disponíveis, é interessante destacar uma sistemática ainda pouco explorada no âmbito dos

Legislativos estadual e municipal: a fiscalização de obras e serviços com indícios de irregularidades graves.⁴ Neste modelo, o Tribunal de Contas fornece ao Parlamento informações técnicas acerca das auditorias realizadas em diversos contratos da administração pública.

De posse das irregularidades apontadas pela Corte de Contas, o Poder Legislativo, durante o processo de votação da lei orçamentária, avalia e delibera sobre quais obras e serviços deverão ter a execução física, orçamentária e financeira suspensa, até que os problemas identificados nos contratos sejam regularizados pelo gestor. Desta forma, o Legislativo é capaz de adotar uma postura proativa e conservadora, evitando a ocorrência de prejuízos aos cofres públicos e, também, possibilitando que os empreendimentos públicos estejam em conformidade com a legislação.

Como o cidadão pode fiscalizar a aplicação dos recursos públicos?

Para não ficar alheio à elaboração do orçamento, processo importante para qualquer brasileiro, primeiramente deve-se escolher com critério seus representantes. Observe com bastante atenção o que os candidatos prometem em campanha eleitoral. Depois, é imprescindível conferir se os parlamentares cumprem o que prometeram.

Fique de olho nas emendas que os deputados federais e os senadores da República apresentam ao orçamento da União.

⁴ Para mais informações acerca da fiscalização de obras e serviços com irregularidades graves pelo Congresso Nacional, acesse: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/NTC012021COIPLOA2021versofinalcomAnexos.pdf>.

São elas que irão beneficiar os estados, as cidades e os bairros. Verifique como eles votam, e, principalmente, como participam da discussão de projetos de lei e votações em Plenário. E para acompanhar o que faz, diz e pensa o parlamentar, sintonize os veículos de comunicação da Câmara e do Senado – TVs, rádios, jornais –, leia as notícias das agências pela internet. Eles transmitem o dia a dia dos deputados e senadores.

Além de acompanhar o trabalho do seu representante, você pode cooperar para solucionar os problemas da sua comunidade. Procure os vereadores e sugira que apresentem emendas ao orçamento que possam beneficiar a sua cidade. A lei do orçamento dos municípios é votada uma vez por ano. Em muitas cidades do Brasil, a população participa efetivamente do processo de elaboração do orçamento. É o chamado orçamento participativo. O ideal é que as sugestões de emendas sejam encaminhadas ao seu representante até o mês de setembro.

Quanto aos gastos públicos, os governos federal, estaduais e municipais devem informar à população sobre como o orçamento é executado. Isso é lei! Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) diz que os governos devem incentivar a participação popular na discussão de planos e orçamentos e que todos os cidadãos devem ter acesso às suas contas.

Caso não haja a comunicação obrigatória prevista na LRF, faça a sua parte: avise a Controladoria-Geral da União (CGU). Informe-se como fazer no escritório da CGU em seu estado ou no site: www.cgu.gov.br. O Tribunal de Contas da União (TCU) também recebe denúncia de qualquer cidadão. O endereço eletrônico do TCU é: www.tcu.gov.br.

Como participar do orçamento da União?

Confira a seguir alguns endereços eletrônicos para consulta dos gastos públicos, das leis orçamentárias, da elaboração dos projetos de lei de orçamento da União, entre outros.

Orçamento da União

No portal da Câmara dos Deputados, no espaço denominado “Orçamento da União”, você pode acessar vários tipos de consulta sobre o orçamento da União: a execução das despesas em geral; o acompanhamento específico das despesas autorizadas por emendas parlamentares; a execução dos convênios celebrados com base em emendas. Além disso, são publicados estudos e informações sobre a gestão fiscal, execução orçamentária e das emendas parlamentares e séries históricas.

The screenshot shows the website interface for the Brazilian Chamber of Deputies' budget portal. At the top, there is a navigation bar with the Chamber's logo and various utility icons. Below this, a search bar and a main heading "ORÇAMENTO DA UNIÃO" are visible. The page is divided into several columns. On the left, a sidebar menu lists various categories under "Leis orçamentárias", with "Fiscalize" highlighted by a red box. The main content area contains several informational blocks: "O que é o Orçamento?" which explains the budgeting process; "COVID-19 - Execução Orçamentária" detailing government actions; "PLOA 2021 Informativo" providing a simplified version of the 2021 budget project; and "Teto de gastos" regarding the fiscal regime. On the right side, there is a "Destacados" section with links to various reports and studies.

Na opção “Fiscalize”, é possível fazer consultas à execução da LOA, a transferências a estados e municípios, a emendas e à situação de convênios. Na página, também é possível acompanhar o resultado fiscal do governo e acessar as publicações da Consultoria de Orçamento da Câmara, seus estudos e notas técnicas, boletins de emendas e séries históricas de gastos governamentais.

Acesse: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao>

Portal da Transparência

No Portal da Transparência é possível consultar cada pagamento feito por determinado órgão; o total de recursos repassados a uma pessoa (bolsistas, beneficiários de programas sociais, etc.) ou a uma empresa; o total arrecadado no ano a partir de cada tributo, etc.

Acesse: www.transparencia.gov.br

Compras Governamentais

Permite verificar as licitações em andamento ou já realizadas pelo governo federal. A Lei de Licitações permite que os cidadãos acompanhem os procedimentos licitatórios, notifiquem a administração sobre quantidades e preços de bens e serviços, impugnem preços considerados incompatíveis ou até mesmo reivindiquem o cancelamento do processo licitatório em razão de irregularidades.

Acesse: <https://www.gov.br/compras/pt-br/>

Plataforma + Brasil

A plataforma disponibiliza documentos e informações sobre os convênios celebrados entre o governo federal e seus parceiros (governos estaduais e municipais ou entidades privadas). Nela, podem-se consultar os termos do convênio; os pagamentos realizados; os objetivos da parceria; o plano de trabalho; a prestação de contas do recebedor dos recursos, etc.

Acesse: <http://plataformamaisbrasil.gov.br/>

Siga Brasil

Por meio do portal Siga Brasil, é possível realizar consulta a informações sobre orçamento público, ao Siafi e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos. É possível consultar a execução do orçamento federal e verificar, por exemplo, quanto cada município recebe de recursos federais.

Acesse: <http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil>

e-Democracia

A Câmara dos Deputados disponibiliza o portal e-democracia para o cidadão que deseja participar das discussões e apresentar sugestões de emendas aos parlamentares de sua região. Realize um cadastro e participe da elaboração e da discussão de diversos projetos de leis, inclusive do projeto de Lei Orçamentária Anual, normalmente a partir do final de setembro e início de outubro de cada ano.

Acesse: <https://edemocracia.camara.leg.br/>

Página da Comissão Mista de Orçamento

É possível acompanhar as alterações que a proposta de orçamento enviada pelo Poder Executivo sofre no Congresso Nacional. A página da Comissão Mista de Orçamento disponibiliza todo o processo – desde a apresentação das emendas até o momento da aprovação dessas alterações.

Acesse: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo>



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), é um código que diz como os administradores públicos devem agir para administrar as finanças públicas. Em que pesem os avanços trazidos por essa lei, há críticas no sentido de que se prioriza a área fiscal em detrimento da social, ou seja, o administrador é obrigado a utilizar os recursos primeiro para pagamento de dívidas e juros.

Lei nº 4.320/1964

É a lei que 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, tramita na Câmara dos

Deputados o Projeto de Lei Complementar nº 135/1996, que tem 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. Na União, o PPA deve ser enviado pelo presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato (estados e municípios podem instituir prazos diferentes). É esse plano que estabelece as prioridades de longo prazo, que serão detalhadas na Lei Orçamentária Anual.

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

É a norma que trata das metas e das prioridades da administração pública, orientando a elaboração da LOA. O Projeto de LDO deve ser enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada ano. Os deputados e senadores discutem na Comissão Mista do Orçamento e Planos a proposta enviada pelo Executivo, fazem as modificações que julgarem necessárias por intermédio das emendas e votam o projeto. As emendas somente são aprovadas se estiverem compatíveis com o PPA e não contrariarem as normas de funcionamento da Comissão.

Lei Orçamentária Anual (LOA)

Essa lei estima a receita e fixa a despesa que a administração pública federal está autorizada a realizar num determinado

exercício (gestão). Como instrumento de execução do planejamento do governo, a LOA deve ser compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e com o PPA aprovado para o período. A Constituição determina que o orçamento deve ser votado até o final de cada sessão legislativa (que é encerrada em 22 de dezembro). Depois de aprovado, o projeto é sancionado pelo presidente da República, transformando-se em lei. A LOA só pode ser alterada pelos projetos de lei de créditos adicionais.

Lei de Crimes Fiscais (Lei nº 10.028/2000)

Após a edição da Lei Complementar nº 101/2000, foi apreciada e publicada a Lei nº 10.028/2000, que alterou o Código Penal Brasileiro (Decreto-Lei nº 2.848/1940), com o objetivo de estabelecer penas para os crimes contra as finanças públicas. Como exemplo, “ordenar despesa não autorizada por lei”, que é autorizar despesa não prevista na LOA. A pena para quem transgrida a regra é de um a quatro anos de prisão.

Resolução nº 1/2006 do Congresso Nacional

Essa resolução faz parte do Regimento Comum do Congresso Nacional para regulamentar a tramitação das matérias orçamentárias e a atuação da Comissão Mista Permanente responsável pela análise do projeto de lei do orçamento da União.

Saiba mais sobre a legislação orçamentária:

<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento>

<http://www12.senado.gov.br/orcamento>



edições câmara
CIDADANIA



Prolegis

Programa de Interação Legislativa

