



Orçamento em Pernambuco: teoria e prática descomplicada

Natalia Cezar Vieira Vita

Secretaria de
Administração



EXPEDI ENTE

Governador de Pernambuco
Paulo Henrique Saraiva Câmara

Vice-governadora de Pernambuco
Luciana Barbosa de Oliveira Santos

•

SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO

Secretária
Marília Raquel Simões Lins

Secretário Executivo
Cirilo José Cabral de Holanda Cavalcante

Diretora do CEFOSPE
Analúcia Mota Vianna Cabral

Coordenação de Educação Corporativa
Priscila Viana Canto Matos

Chefe da Unidade de Coordenação Pedagógica
Marilene Cordeiro Barbosa Borges

Autor
Natalia Cezar Vieira Vita

Revisão de Língua Portuguesa
Eveline Mendes Costa Lopes

Diagramação
Sandra Cristina da Silva

•

Material produzido pelo Centro de Formação dos Servidores e Empregados Públicos do Poder Executivo Estadual – CEFOSPE

JUNHO, 2021 (1ª. ed.)

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Ana Luiza de Souza/ CRB 2066

V835o Vita, Natalia Cezar Vieira.
Orçamento em Pernambuco: teoria e prática descomplicada / Natalia Cezar Vieira Vita ; Governo do Estado de Pernambuco, Secretaria de Administração, Centro de Formação dos Servidores e Empregados Públicos do Poder Executivo Estadual. – Recife: Cefospe, 2021.

52p. : il

1. Pernambuco - Administração pública. 2. Planejamento orçamentário. I. Governo do Estado de Pernambuco. II. Secretaria de Administração. III. CEFOSPE. IV. Título.

CDD 343.03
CDU 351

Sumário

INTRODUÇÃO	6
CAPÍTULO 1 CONCEITOS GERAIS DE ORÇAMENTO	7
1.1 Conceito	7
1.2 Contexto Histórico.....	8
1.2.1 A Constituição de 1824	8
1.2.2 A Constituição de 1891	8
1.2.3 A Constituição de 1934	9
1.2.4 A Constituição de 1937.....	9
1.2.5 A Constituição de 1946	10
1.2.6 A Constituição de 1967	10
1.2.7 A Constituição de 1988	10
1.3. Princípios Orçamentários.....	11
1.3.1 Universalidade.....	11
1.3.2 Unidade	11
1.3.3 Exclusividade	12
1.3.4 Especificação.....	12
1.3.5 Anualidade ou Periodicidade	12
1.3.6 Publicidade.....	13
1.3.7 Equilíbrio	13
1.3.8 Orçamento Bruto	14
CAPÍTULO 2 INSTRUMENTOS FORMAIS DE PLANEJAMENTO EM PERNAMBUCO	15
2.1 Plano Plurianual	17
2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias	20
2.3 Lei Orçamentária Anual	24
Capítulo 3 O CICLO ORÇAMENTÁRIO DOS INSTRUMENTOS LEGAIS PERNAMBUCANO	26
3.1 Ciclo Orçamentário.....	26
3.1.1 CONCEITO	26
3.1.2 ETAPAS.....	26
3.1.2.1 Revisão da estrutura programática	28
3.1.2.2 Elaboração dos tetos orçamentários.....	29
3.1.2.3 Remanejamento dos Tetos.....	29
3.1.2.4 Contestações dos Tetos.....	30
3.1.2.5 Regionalização	30
3.1.2.6 Elementação	30
3.2 Prazos.....	30
3.3 Etapa de votação e aprovação.....	32
3.4 Execução.....	34
3.4.1 Receitas e Despesas na Execução Orçamentária	34
3.4.1.1 Receita	34
3.4.1.2 Despesa.....	34
3.5 Monitoramento, Avaliação e Controle	36

CAPÍTULO 4 CLASSIFICAÇÃO E ESTÁGIOS DA RECEITA E DESPESA.....	37
4.1 Receita.....	37
4.1.1 Classificação da receita quanto à natureza orçamentária	37
4.1.2 Célula Orçamentária de Receita	38
4.1.4 Estágios da Receita.....	39
4.2 Despesa.....	39
4.1.1 Célula Orçamentária da Despesa	39
4.1.2 Os estágios da Despesa.....	42
CAPÍTULO 5 ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS.....	43
5.1 Crédito Adicional.....	43
5.1.1 Créditos suplementares.....	44
5.1.2 Créditos Especiais	45
5.1.3 Créditos extraordinários.....	46
5.2 Remanejamentos Orçamentários.....	46
CAPÍTULO 6 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A DESPESA DE PESSOAL.....	47
CONSIDERAÇÕES FINAIS	50
REFERÊNCIAS.....	51
SOBRE A AUTORA.....	52

INTRODUÇÃO

Este material tem como objetivo descomplicar os conceitos relacionados a orçamento público em Pernambuco.

Por meio de exemplos e casos, procuramos transformar a linguagem formal da legislação em um entendimento mais acessível aos gestores e membros dos sindicatos.

É uma imensa satisfação preparar este material de estudos. O objeto da apostila é compilar todos os temas trazidos nas nossas aulas como também servir de material de consulta cotidiana para todos os participantes. É importante salientar que o foco será o processo realizado aqui no nosso Estado de Pernambuco.

Então, vamos nessa jornada de conhecimento, crescendo e compartilhando juntos.

Conto com cada um de vocês!!

CAPÍTULO 1 | CONCEITOS GERAIS DE ORÇAMENTO

1.1 Conceito

Alguma vez já se perguntou o que constitui orçamento de um Ente? E qual é o seu objetivo? Para que se possa administrar o nosso Estado, é fundamental que o governo tenha dinheiro para cobrir todas as despesas relacionadas com suas atividades, como manter hospitais, construir ferrovias ou contratar professores. Esse dinheiro é obtido, em grande parte, a partir de tributos pagos pela população e pelas empresas. Quando alguém paga um imposto, uma taxa ou uma contribuição, automaticamente, faz um depósito em uma “conta bancária” do governo, na qual os valores depositados serão utilizados por este para cobrir tais despesas. De forma geral, as receitas estaduais provêm do valor arrecadado com impostos, como o Imposto sobre Circulação de Bens e Serviços e o Imposto sobre Propriedade Veicular (IPVA). Além de serem mantidos pelas receitas dos tributos, os gastos do governo podem também ser financiados por diversos outros tipos de receitas, como empréstimos e taxas.

Todo ano o governo elabora, então, um documento que prevê, em detalhes, as receitas disponíveis e as despesas previstas para o ano, denominado de orçamento público.

O dicionário Michaelis da Língua Portuguesa traz as seguintes definições de orçamento:

“(1) Ação ou efeito de orçar. (2) Cálculo dos gastos a fazer com a realização de qualquer obra ou empresa. (3) Cálculo prévio da receita e despesa. Orçamento do Estado: fixação das despesas públicas e estimativa da receita para um ano fiscal.” De acordo com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão¹, o orçamento público “é um instrumento de planejamento governamental, em que constam as despesas da administração pública para um ano, em equilíbrio com a arrecadação das receitas previstas. É o documento onde o governo reúne todas as receitas arrecadadas e programa o que de fato vai ser feito com esses recursos. É onde alocam os recursos destinados a hospitais, manutenção das estradas, construção de escolas, pagamento de professores. É no orçamento onde estão previstos todos os recursos arrecadados e onde esses recursos serão destinados”.

Pela Lei 4320 de 1964, em seu artigo 2º, tem-se que “A lei do orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.”

Diante de todo o exposto, podemos concluir que o orçamento é o documento, que contém as informações sobre todos os recursos de que o Poder Público dispõe em termos de receitas e despesas.

1.2 Contexto Histórico

O orçamento público surgiu como instrumento de planejamento na Inglaterra, por volta de 1822. Naquela ocasião, o liberalismo econômico estava em pleno desenvolvimento e havia uma forte consciência popular contrária ao crescimento da despesa pública. Com isso, originalmente, o orçamento possibilitou o controle político sobre os agentes executivos do Estado, de modo a manter o equilíbrio financeiro e a evitar, ao máximo, a expansão dos gastos públicos. No Brasil, podemos considerar que o orçamento é um processo contínuo, dinâmico e flexível, que traduz, em termos financeiros, para determinado período, os planos e programas de trabalho, ajustando o ritmo de execução ao fluxo de recursos previstos. Mas, para entendermos a importância do orçamento público, é preciso saber que o orçamento público mudou bastante no decorrer da história do Brasil, e mudanças ocorriam sempre com o advento de uma nova Constituição.

1.2.1 A Constituição de 1824

Na Constituição Imperial de 1824, surgem as primeiras exigências no sentido da elaboração de orçamentos formais por parte das instituições imperiais. Somente a lei, que deveria ser votada pelo parlamento (Reserva Legal), poderia autorizar o gasto. Era de responsabilidade do Poder Executivo a elaboração do orçamento, que, depois de pronto, seria encaminhado para aprovação pela Assembleia Geral (Câmara dos Deputados e Senado). Entretanto, as leis sobre impostos seriam de iniciativa exclusiva da Câmara dos Deputados. Somente em 1827, foi formulada a primeira lei orçamentária brasileira, porém os deficientes mecanismos arrecadadores nas províncias, as dificuldades de comunicação e os conflitos com normas legais frustraram sua aplicação. O primeiro orçamento brasileiro teria, então, sido aprovado pelo Decreto Legislativo de 15 de dezembro de 1830, que fixava a despesa e orçava a receita das antigas províncias para o exercício de 1831 (1º de julho de 1831 a 30 de junho de 1832).

1.2.2 A Constituição de 1891

Na Constituição de 1891, que se seguiu à Proclamação da República, houve importante alteração na distribuição de competências em relação ao orçamento. A elaboração passou a ser privativa do Congresso Nacional (orçamento tipo legislativo), assim como a tomada de

contas do Poder Executivo (art. 34). Visando auxiliar o Congresso no controle de gastos, a Constituição Federal instituiu um Tribunal de Contas (art. 39).

A iniciativa da lei orçamentária ficou a cargo da Câmara. Com a República, as antigas províncias transformaram-se em Estados regidos por constituições próprias, o que lhes assegurou grande autonomia, igualmente estendida aos Municípios. Em 1922, por ato do Congresso Nacional, foi aprovado o Código de Contabilidade da União (Decreto 4.536/1922), possibilitando o ordenamento dos procedimentos orçamentários, financeiros, contábeis e patrimoniais da gestão federal. O Código formalizou a prática de o Poder Executivo fornecer ao Poder Legislativo todos os elementos para que este exercitasse sua atribuição de iniciar a elaboração da lei orçamentária.

1.2.3 A Constituição de 1934

A Revolução de 1930 representou o rompimento com o passado e a proposta de nova ordem, inclusive na modernização do aparelho do Estado. A autonomia dos Estados e o federalismo da Constituição Federal de 1891 cederam lugar à centralização da maior parte das funções públicas na área federal. A competência para a elaboração da proposta orçamentária é atribuída ao Presidente da República. O Poder Legislativo encarregava-se da votação do orçamento e do julgamento das contas do Presidente, com auxílio do Tribunal de Contas (orçamento tipo misto). A Constituição não colocou limitações ao poder de emendar por parte dos legisladores, caracterizando-se a coparticipação dos dois Poderes (Executivo e Legislativo) na elaboração da lei. Vale ressaltar que, de fato, a elaboração da proposta orçamentária por parte do Poder Executivo ocorreu com a Reforma Constitucional de 1926 (sob a vigência da Constituição de 1891).

1.2.4 A Constituição de 1937

A Constituição de 1937 foi gerada no regime autoritário do Estado Novo. A proposta orçamentária seria elaborada pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) junto com a Presidência da República e votada pela Câmara dos Deputados e pelo Conselho Federal, que era uma espécie de Senado com dez membros nomeados pelo Presidente da República. Na verdade, este último nunca foi instalado, e o orçamento sempre foi elaborado e decretado pelo Poder Executivo (orçamento tipo administrativo). Em 1939, foi instituído o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, cujas despesas eram cobertas por créditos paralelos ao orçamento geral da União. Em 1943, o Plano Especial foi transformado em Plano de Obras e Equipamentos, configurando-se, assim, um orçamento paralelo.

1.2.5 A Constituição de 1946

Na Constituição de 1946, com a redemocratização, o orçamento voltou a ser do tipo misto. Assim, o Poder Executivo elaborava o projeto de lei do orçamento (proposta de iniciativa do Presidente da República) e o encaminhava para discussão e votação nas casas legislativas. Os legisladores coparticipavam com emendas. São consagrados alguns princípios orçamentários e evidencia-se, de forma mais clara, o papel do Tribunal de Contas. Destaca-se que, em 1956, a Presidência da República criou a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA) com função de gerar um sistema nacional de planejamento e adequar as informações orçamentárias a essa finalidade. A partir de 1964, o Regime Militar, marcadamente autoritário, refletiu novamente no equilíbrio de poder entre Executivo e Legislativo, especialmente na matéria orçamentária. O quadro de descontrole motivou a criação da Lei 4.320/64, que impôs sérias restrições à possibilidade de emendar. Além disso, traçou princípios orçamentários e diretrizes para a elaboração do orçamento.

1.2.6 A Constituição de 1967

A Constituição de 1967 retirou as prerrogativas do Poder Legislativo quanto à iniciativa de leis ou emendas, que criem ou aumentem despesas, inclusive emendas ao projeto de lei do orçamento, o que impossibilitava que emendas importantes fossem propostas pelo Poder Legislativo. O papel desse Poder passou a ser o de homologar o projeto oriundo do Poder Executivo. A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, mudou diversos aspectos da Constituição de 1967, mantendo, no entanto, os dispositivos sobre orçamento, que limitavam a capacidade de iniciativa do Poder Legislativo em leis, que gerem despesas, e em emendas.

1.2.7 A Constituição de 1988

A Constituição de 1988 trouxe novidades na questão orçamentária. Devolveu ao Poder Legislativo a prerrogativa de propor emendas sobre a despesa no projeto de lei de orçamento e reforçou a concepção, que associa planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema. Melhorou o entendimento com relação à composição do orçamento anual, que passou a ser integrado pelo orçamento fiscal, orçamento da seguridade social e orçamento de investimentos das estatais, em função da multiplicidade organizacional e jurídica do setor público, explicitando quais as receitas e despesas públicas que devem integrar o orçamento público.

1.3. Princípios Orçamentários

Os princípios orçamentários podem ser definidos como regras, que cercam a instituição orçamentária, visando dar-lhe consistência, principalmente no que se refere ao controle pelo Poder Legislativo e cidadãos. Os principais são: universalidade, unidade, exclusividade, especificação, anualidade ou periodicidade, publicidade, equilíbrio e orçamento bruto.

Vamos ver, mais a fundo, esses principais princípios!

1.3.1 Universalidade

O princípio da universalidade consiste em afirmar que os orçamentos conterão todas as receitas e despesas, ou seja, não podem ser escolhidas quais receitas a serem projetadas e despesas a serem fixadas. Todo o universo das receitas e despesas necessita estar na peça orçamentária. O intuito do legislador é garantir que não haja exclusão de alguma das receitas e despesas que compõem o orçamento. Esse princípio pode ser encontrado na própria Lei 4320/1964, na qual afirma:

Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, **universalidade** e anualidade.

Art. 3º A Lei de Orçamentos **compreenderá todas as receitas**, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

Art. 4º A Lei de Orçamento **compreenderá todas as despesas** próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles, se devam realizar, observado o disposto no art. 2º.

1.3.2 Unidade

O princípio da unidade visa garantir que existirá um único instrumento legal orçamentário para cada Ente Federado, ou seja, não podem existir várias Leis Anuais para representar o orçamento do ente.

De acordo com a Lei 4320/1964:

Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, **universalidade** e anualidade.

Perceba a utilização da expressão no singular “A Lei do Orçamento”. E aqui está o cerne da questão: Existe um único orçamento para o Ente.

1.3.3 Exclusividade

Princípio orçamentário clássico, segundo o qual a lei orçamentária não conterá matéria estranha à previsão da receita e à fixação da despesa. Seu propósito é evitar que se tire partido do processo legislativo relativo à tramitação dos projetos de natureza orçamentária – normalmente mais célere que os demais – para aprovar, de modo rápido, medidas que, pelo curso normal do processo legislativo, dificilmente prosperariam.

No ordenamento jurídico vigente, o princípio se acha consagrado no Art. 22 da Lei Federal nº. 4.320, de 17 de março de 1964 – que enumera, didaticamente, o conteúdo e a forma da Proposta Orçamentária - e no art. 165, § 8º, da Constituição.

1.3.4 Especificação

O princípio da especificação declara que o orçamento precisa ser discriminado, não sendo consignadas dotações globais para atender indiferentemente vários tipos de despesa. É o que traz o artigo 5º da Lei 4320:

Art. 5º A Lei de Orçamento não consignara dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto no artigo 20 e seu parágrafo único.

O artigo 20 trata dos programas especiais de trabalho que, por sua natureza, se fossem utilizados de maneira detalhada, perderiam sua finalidade. Um bom exemplo é o programa de proteção a testemunhas.

Outra exceção a esse princípio seria a reserva de contingência, a qual reserva um valor para casos relacionados a calamidades públicas e, por seu caráter, não podem ser discriminados.

1.3.5 Anualidade ou Periodicidade

O princípio da anualidade dispõe que o orçamento deve ser elaborado e autorizado para um determinado período de tempo, geralmente um ano. Entretanto, temos uma importante exceção à anualidade. Esse é um dos princípios que acompanha toda a execução orçamentária e não só a elaboração e o planejamento.

Em decorrência da anualidade, a execução da despesa se dá anualmente, em que os empenhos são emitidos pelo período compreendido entre 01 de janeiro e 31 de dezembro. Nos momentos de emissões de declaração de disponibilidade orçamentária para licitação, é fundamental se atentar aos valores relativos ao ano.

Existem exceções ao princípio: créditos especiais e extraordinários autorizados nos últimos 4 meses do exercício, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício subsequente.

1.3.6 Publicidade

A publicidade é um princípio básico da atividade da Administração Pública no regime democrático e está previsto no caput do art. 37 da Magna Carta de 1988: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: ...” Justifica-se especialmente pelo fato de o orçamento ser fixado em lei, sendo esta a que autoriza aos Poderes a execução de suas despesas. O conteúdo orçamentário deve ser divulgado (publicado) nos veículos oficiais de comunicação para conhecimento do público e para eficácia de sua validade.

1.3.7 Equilíbrio

Na definição de Sanches (200, p.141), “princípio orçamentário, de natureza complementar, segundo o qual, no orçamento público, deve haver equilíbrio financeiro entre receita e despesa”. De acordo com o mesmo autor, no ordenamento jurídico pátrio, esse princípio é acolhido pela Lei nº 4.320/64, §1º: Art. 7º- § 1º Em casos de déficit, a Lei de Orçamento indicará as fontes de recursos que o Poder Executivo fica autorizado a utilizar para atender a sua cobertura.

Em casos de déficit, a Lei de Orçamento indicará as fontes de recursos que o Poder Executivo fica autorizado a utilizar para atender à sua cobertura, pelo art. 167 da Constituição, especialmente pelos seus incisos II, III e V, que insistem no equilíbrio entre os compromissos e as disponibilidades e entre as novas alocações e as fontes compensatórias, e por várias normas da LRF.

1.3.8 Orçamento Bruto

De acordo com a Lei 4320/1964:

Art. 6º Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento **pelos seus totais,**

vedadas quaisquer deduções.

§ 10 As cotas de receitas que uma entidade pública deva transferir a outra incluir-se-ão, como despesa, no orçamento da entidade obrigada a transferência e, como receita, no orçamento da que as deva receber.

Pelo princípio do orçamento bruto, é fundamental que não haja deduções nas peças orçamentárias, sendo vedada a inclusão dos valores líquidos.

CAPÍTULO 2 | INSTRUMENTOS FORMAIS DE PLANEJAMENTO EM PERNAMBUCO

Todos os entes da federação possuem 3 instrumentos formais de planejamento, conforme artigo 165 da Constituição Federal:

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

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

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

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I- o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

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

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 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.

§ 9º Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no § 11 do art. 166.

Primeiramente, é importante salientar que essas normas são para todos os Entes de Federação. E, como não poderia ser diferente, Pernambuco possui seus próprios instrumentos formais, quais sejam: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

Vamos agora estudar cada um detalhadamente!

2.1 Plano Plurianual

O plano plurianual pernambucano, assim como dos demais entes, tem duração de 4 anos, e essa duração não coincide com o mandato do Governador. Sempre corresponde ao ano subsequente ao início do mandato do Governador e término um ano após o fim do respectivo mandato. A finalidade desse período diferente é definida para que, caso haja descontinuidade do cargo, o plano possa ser concluído, e o novo governante, primeiramente, conheça os programas em vigor e faça o seu plano plurianual após esse um ano de mandato. Por exemplo, o atual mandato do Governador Paulo Câmara corresponde ao quadriênio 2019-2022. Já o PPA vigente é do quadriênio 2020-2023.

Pelo artigo 165, do §1:

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Percebemos esse viés programático de longo prazo, no qual serão estabelecidas Diretrizes, Objetivos e Metas do Estado de Pernambuco. O objetivo do plano é deixar programado o compromisso do Governo atual para o desempenho das políticas públicas para aquele período, estabelecendo quais serão as metas a serem alcançadas e a forma de atendimento regional para a população.

Na Constituição do Estado de Pernambuco, em seu artigo 123, temos a mesma estrutura:

Art. 123. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais do Estado.

§ 1º A lei do plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Apesar de ser quadrienal, todos os anos, ao elaborar a Lei Orçamentária Anual, Pernambuco também manda uma revisão do seu Plurianual, revisitando os temas e atualizando onde houver necessidade. Entendemos que as demandas sociais são sempre objeto de mudança e, por isso, podem ocorrer essas alterações.



Apesar de ser quadrienal, todos os anos, Pernambuco envia uma revisão à Assembleia Legislativa do seu PPA, para adequar os programas que sofram alteração no planejamento de longo prazo.

O documento completo pode ser acessado através do Portal da Transparência do Governo de Pernambuco, disponível em: <http://web.transparencia.pe.gov.br/planejamento-orcamento/plano-plurianual-ppa/>

Desse documento, vamos destacar alguns temas que merecem aprofundamento. O primeiro deles é que o PPA é uma lei ordinária, ou seja, para que entre em vigor, precisa ser aprovado pela Assembleia Legislativa.

LEI Nº 17.122, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2020.

Dispõe, em cumprimento ao que preceitua o artigo 124, § 1º, inciso IV, da [Constituição do Estado de Pernambuco](#), com a redação dada pela [Emenda Constitucional nº 31 de 27 de junho de 2008](#), sobre a revisão do Plano Plurianual do Estado, para o período 2020-2023, exercício de 2021.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO:
Faço saber que a Assembleia Legislativa decretou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º A presente Lei dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual - PPA 2020-2023, exercício de 2021, que passa a vigorar com as alterações nos Anexos I e II, de acordo com as perspectivas e objetivos estratégicos, que norteiam a Administração Pública Estadual, além dos programas, ações e subações, de forma regionalizada.

O PPA é uma lei. É de iniciativa privativa do Governador, devendo ser encaminhada à Assembleia Legislativa para aprovação.

Outra característica é a forma regionalizada do documento. Conforme descrito no artigo constitucional acima, o PPA trará suas políticas regionalizadas, ou seja, adequadas à realidade de cada região do Estado. Como exemplo, segue:



O objetivo da regionalização é a isonomia das políticas públicas, ou seja, tratar os diferentes de forma diferente. Cada região tem seu potencial econômico e suas peculiaridades e, por isso, as políticas devem levar a realidade em consideração.

O PPA também representa a estratégia atual do Governo, sendo, por isso, um instrumento chave para o cidadão estudar e verificar quais focos prioritários serão tratados por cada Governo. Um exemplo disso é o próprio Mapa da Estratégia de Governo, o qual visa estabelecer os objetivos estratégicos e a visão de futuro de Pernambuco.



Mapa da Estratégia de Pernambuco para o quadriênio 2020-2023. A visão de Futuro estabelecida como “Um Estado para Todos”, 03 dimensões e 06 premissas (Inovação, Sustentabilidade, Instituições de Qualidade, Atuação Regional e Equilíbrio Fiscal).

Base programática - O PPA está desenhado com estrutura programática, na qual estão descritas as políticas públicas, por Secretaria, com produtos definidos e metas especificadas, conforme tela abaixo:

Programa 0086 - PROMOÇÃO DA EDUCAÇÃO NO DISTRITO ESTADUAL DE FERNANDO DE NORONHA

Objetivo: Atender à demanda de serviços educacionais, pela população do Distrito Estadual de Fernando de Noronha.

Órgão: 36000 - SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE

Unidade Orçamentária: 00309 - Distrito Estadual de Fernando de Noronha

Ação 0219: Promoção do Ensino Fundamental no Distrito Estadual de Fernando de Noronha

Finalidade: Garantir a manutenção do material pedagógico e do quadro técnico-pedagógico.

OUTRAS MEDIDAS

Produto: Criança e Jovem Matriculado | Unidade: Unidade

LOCALIZACAO	META FÍSICA
RD 12 - Região Metropolitana	2021 350

Ação 0220: Promoção do Ensino Médio no Distrito Estadual de Fernando de Noronha

Finalidade: Assegurar o apoio indispensável ao ensino médio com a manutenção do quadro técnico-pedagógico.

OUTRAS MEDIDAS

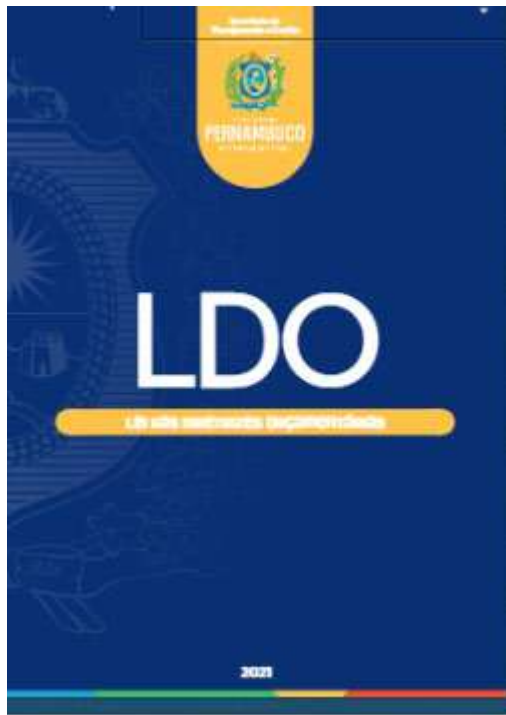
Produto: Jovem Matriculado | Unidade: Unidade

LOCALIZACAO	META FÍSICA
RD 12 - Região Metropolitana	2021 68

2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece quais serão as metas e prioridades para o ano seguinte.

Para isso, fixa o montante de recursos que o governo pretende economizar; traça regras, vedações e limites para as despesas dos Poderes; autoriza o aumento das despesas com pessoal; regulamenta as transferências a entes públicos e privados; disciplina o equilíbrio entre as receitas e as despesas; indica prioridades para os financiamentos pelos bancos públicos.



A LDO antecede a LOA e trará regramentos para estabelecer as metas e prioridades da Administração Pública. A LDO tem um foco técnico para os profissionais que atuam na elaboração da Lei Orçamentária.

A LDO é a lei anterior à LOA, que regula vários temas que serão trazidos no orçamento. Dentre eles, destaca-se a política de despesa de pessoal.

GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO

LEI Nº 17.033 , DE 28 DE AGOSTO DE 2020.

Estabelece as diretrizes orçamentárias do Estado de Pernambuco para o exercício de 2021, nos termos dos arts. 37, inciso XX; 123, § 2º; 124, § 1º, inciso I, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 31, de 2008; e 131, da Constituição do Estado de Pernambuco.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO:

Faço saber que a Assembleia Legislativa decretou e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

A LDO antecede a LOA e trará regramentos para estabelecer as metas e prioridades da Administração Pública. A LDO tem um foco técnico para os profissionais que atuam na elaboração da Lei Orçamentária.

Considerando o foco na nossa capacitação, vamos destrinchar o capítulo “V - Das Disposições Relativas às Despesas do Estado com Pessoal e Encargos Sociais”. O capítulo engloba os artigos de 58 a 62.

Art. 58. A Lei Orçamentária do exercício vigente desta LDO programará todas as despesas com pessoal ativo, aposentado e pensionista dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, do Tribunal de Contas, do Ministério Público e da Defensoria Pública, em total observância ao

disposto no art. 169 da Constituição Federal e na Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, e, quanto às despesas previdenciárias, observará o disposto na Lei Complementar nº 28, de 2000, e terá como objetivo a adequação dos níveis máximos de despesa com pessoal à situação financeira do Estado, observando-se, ainda:

I - o aumento ou criação de cargos, empregos e funções públicas, assim como a alteração da estrutura de carreira nos órgãos da administração direta, nas autarquias e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual terão como objetivo a eficiência na prestação dos serviços públicos à população, e somente serão admitidos por lei estadual específica, obedecendo estritamente aos preceitos constitucionais, aos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, e à Lei nº 16.520, de 27 de dezembro de 2018; e

II - a concessão e a implantação de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, proventos ou subsídios serão efetuadas mediante lei estadual específica, de acordo com a política de pessoal do Poder Executivo, obedecido o disposto no art. 58 da Lei Complementar nº 28, de 2000, bem como os limites legais referidos no inciso I, excluídas da abrangência do disposto nesse inciso as empresas públicas e as sociedades de economia mista estaduais que não dependam do Tesouro Estadual para fazer face ao pagamento de despesas com pessoal.

Parágrafo único. Os aumentos decorrentes de progressão dar-se-ão nos casos previstos em lei estadual de plano de cargos, carreiras e vencimentos, por critérios de desempenho e qualificação profissional, alinhados aos objetivos estratégicos do Poder Executivo e à política de desenvolvimento e valorização dos servidores.

Art. 59. Obedecidos os limites legais referidos no inciso I do caput do art. 58, poderão ser realizadas admissões ou contratações de pessoal, inclusive por tempo determinado, para atender à situação de excepcional interesse público, respeitando-se:

I - para o provimento de cargos ou empregos públicos, os incisos II e IV do art. 37 da Constituição Federal; e

II - para a contratação por tempo determinado o disposto na Lei nº 14.547, de 21 de dezembro de 2011.

Parágrafo único. O valor referente ao pagamento de taxas de inscrição para os concursos públicos promovidos pelos órgãos e entidades do Poder Executivo será classificado como fonte de receita e despesa específica sob o código 0104 - Recursos Diretamente Arrecadados ao respectivo certame.

Art. 60. A política de pessoal do Poder Executivo Estadual poderá ser objeto de negociação com as entidades classistas e sindicais, representativas dos servidores e empregados públicos do Estado, ativos e aposentados, através de atos e instrumentos próprios.

Parágrafo único. A negociação supracitada dar-se-á nos termos da Lei nº 16.281, de 3 de janeiro de 2018, que institui o Programa de Negociação Coletiva Permanente no âmbito do Poder Executivo Estadual.

Art. 61. É vedada a inclusão, na Lei Orçamentária Anual e em suas alterações, de dotação à conta de recursos de qualquer fonte para o pagamento a servidor da administração direta ou indireta, bem como de fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual, decorrente de contrato de consultoria ou de assistência técnica. Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica a pesquisadores de instituições de pesquisa e de ensino superior, bem como a instrutores e coordenadores de programas de educação corporativa.

Art. 62. Para fins de cumprimento do § 1º do art. 18 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, não se consideram substituição de servidores e empregados públicos os contratos de terceirização, relativos à execução indireta de atividades que, simultaneamente:

I - sejam acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade; e

II - não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou quando se tratar de cargo ou categoria em extinção, total ou parcialmente.

Destaca-se a instituição da política pública de pessoal, na qual, em seu artigo 60, compartilha a negociação com as classes com seus atos próprios.

Você sabia?

Na Lei de Diretrizes Orçamentárias, também temos as informações referentes às regras acerca das emendas parlamentares ao orçamento, à situação atuarial da previdência, dentre outras que são fundamentais para a elaboração da peça orçamentária.

Quer conhecer o documento completo? Acesse o portal da transparência no link: [http://web.transparencia.pe.gov.br/planejamento-orcamento/lei-de-diretrizes-orcamentarias-ldo/!](http://web.transparencia.pe.gov.br/planejamento-orcamento/lei-de-diretrizes-orcamentarias-ldo/)

2.3 Lei Orçamentária Anual

Finalmente chegamos para falar da peça orçamentária tão esperada, a Lei Orçamentária Anual. E por que damos tanta importância a ela? Porque podemos dizer que com ela colocamos a mão na massa. Sabemos a projeção de receitas e despesas por ano, concretizando os programas estabelecidos no Plano Plurianual e os regramentos trazidos pela própria Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) estabelece os Orçamentos do Estado por intermédio dos quais são estimadas as receitas e fixadas as despesas do governo.

Pergunta:

Nela constam os orçamentos dos outros Poderes? Sim. Em decorrência do princípio da unidade, todos os orçamentos anuais dos outros poderes constam na peça orçamentária de Pernambuco.

Lei Ordinária nº 17.121, de 16 de Dezembro de 2020.

Ementa: Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado de Pernambuco para o exercício financeiro de 2021.

Art. 1º A presente Lei estima a receita e fixa a despesa do Estado de Pernambuco para o exercício financeiro de 2021, na importância de R\$ 41.900.406.800,00 (quarenta e um bilhões, novecentos milhões, quatrocentos e seis mil e oitocentos reais), compreendendo:

I - o Orçamento Fiscal referente aos Poderes do Estado, seus Fundos, Órgãos e Entidades da Administração Direta e Indireta, inclusive Fundações instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público Estadual; e

II - o Orçamento de Investimento das Empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detém a maioria do capital social com direito a voto.

Parágrafo único. Aplicam-se à execução dos Orçamentos definidos nos incisos I e II deste artigo, as disposições pertinentes contidas na Lei nº 17.053, de 28 de agosto de 2020.



Orçamento Fiscal 2021
RESUMO GERAL DA RECEITA

R\$ 1,00

Anexo I

RECURSOS DE TODAS AS FONTES

CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO	TESOURO DO ESTADO	OUTRAS FONTES	TOTAL
I - SOMA DAS RECEITAS CORRENTES		34.749.297.400	8.799.712.600	43.549.010.000
1.0.0.0.00.0.0	RECEITAS CORRENTES	34.749.277.400	2.631.847.900	37.381.125.300
1.1.0.0.00.0.0	Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	21.906.563.500	433.393.200	22.339.946.700
1.2.0.0.00.0.0	Contribuições	53.512.700	1.839.631.000	1.893.143.700
1.3.0.0.00.0.0	Receita Patrimonial	353.906.100	18.157.200	372.063.300
1.4.0.0.00.0.0	Receita Agropecuária		1.316.000	1.316.000
1.5.0.0.00.0.0	Receita Industrial		800.000	800.000
1.6.0.0.00.0.0	Receita de Serviços	27.349.900	118.024.600	145.374.500
1.7.0.0.00.0.0	Transferências Correntes	11.945.103.700	112.672.100	12.057.775.800
1.9.0.0.00.0.0	Outras Receitas Correntes	462.851.500	107.853.800	570.705.300
RECEITAS CORRENTES		20.000	6.167.864.700	6.167.884.700
7.1.0.0.00.0.0	Receitas Correntes	20.000		20.000
7.2.0.0.00.0.0	Contribuições		5.626.910.600	5.626.910.600
7.6.0.0.00.0.0	Receita de Serviços		540.954.100	540.954.100
II - SOMA DAS RECEITAS DE CAPITAL		1.374.941.400	61.146.900	1.436.088.300
RECEITAS DE CAPITAL		1.374.941.400	48.066.900	1.423.008.300
2.1.0.0.00.0.0	Operações de Crédito	774.596.800		774.596.800
2.2.0.0.00.0.0	Alienação de Bens	4.000.000	100.000	4.100.000
2.3.0.0.00.0.0	Amortização de Empréstimos		1.127.600	1.127.600
2.4.0.0.00.0.0	Transferências de Capital	466.344.600	46.833.100	513.177.700
2.9.0.0.00.0.0	Outras Receitas de Capital	130.000.000	6.200	130.006.200
RECEITAS DE CAPITAL		13.080.000	13.080.000	13.080.000
8.0.0.0.00.0.0	RECEITAS DE CAPITAL		13.080.000	13.080.000
8.9.0.0.00.0.0	Outras Receitas de Capital		13.080.000	13.080.000
III - DEDUÇÕES		-4.295.952.500		-4.295.952.500
RECEITAS CORRENTES - DEDUÇÃO FUNDEB		-4.295.952.500		-4.295.952.500
9.1.0.0.00.0.0	Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria - Dedução Fundeb	-2.785.836.900		-2.785.836.900
9.7.0.0.00.0.0	Transferências Correntes - Dedução Fundeb	-1.510.115.600		-1.510.115.600
TOTAL		31.828.286.300	8.860.859.500	40.689.145.800

Nessas telas, percebemos alguns princípios orçamentários: a legalidade, o equilíbrio, a totalidade, dentre outros.

ÓRGÃO: 13000 - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL, CRIANÇA E JUVENTUDE
UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: 00107 - Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude - Administração Direta
Programa: 0381 - APOIO E FORTALECIMENTO DOS EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS SOCIAIS
Tipo: Finalístico (Interinstitucional)
Objetivo: Garantir maior eficiência e efetividade aos equipamentos sociais, com prestação de serviços de qualidade e oferecendo melhores ações das entidades incorporadas à Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude - SDSCJ
RESUMO DO PROGRAMA DE GOVERNO

FONTE	VALORES POR GRUPO DE DESPESA							TOTAL
	1-Pessoal e Encargos	2 - Juros e Encargos da Dívida	3 - Outras Despesas Correntes	4- Investimentos	5 - Inversões Financeiras	6 - Amortização da Dívida	9 - Reserva de Contingência	
0101	0	0	18.666.200	160.000	0	0	0	18.826.200
TOTAL	0	0	18.666.200	160.000	0	0	0	18.826.200

Atividade: 1323 - Operacionalização e Expansão da Rede de Apoio e Atenção aos Povos Tradicionais e do Enfrentamento ao Racismo
Finalidade: Expandir a rede de atenção, proteção social, apoio e defesa dos direitos dos povos tradicionais e do enfrentamento ao racismo.

Função: 14-DIREITOS DA CIDADANIA
Subfunção: 422-DIREITOS INDIVIDUAIS, COLETIVOS E DIFUSOS
QUADRO DE DOTACÕES ORÇAMENTÁRIAS

FONTE	NATUREZA DA DESPESA				VALOR
	CE	GD	MOD	ELE	
0101	3	3	50	00	95.000
0101	3	3	90	00	1.000
TOTAL DA AÇÃO					96.000

Nessa tela, observamos a estrutura de programa, ação, fonte, grupo, modalidade, valor anual. Tudo isso será mais bem detalhado quando estudarmos a classificação da despesa pública.

Capítulo 3 | O CICLO ORÇAMENTÁRIO DOS INSTRUMENTOS LEGAIS PERNAMBUCANO

3.1 Ciclo Orçamentário

O ciclo orçamentário compreende um conjunto de tarefas, cujo grande objetivo é produzir, aprovar e executar a Lei Orçamentária Anual, a nossa peça orçamentária.

Em Pernambuco, vários entes estão envolvidos, mas, em particular, duas Secretarias. Em primeiro lugar, temos a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAG), a qual é responsável por toda a coordenação do planejamento e elaboração dos instrumentos. Por outro lado, a Secretaria da Fazenda apresenta papel importante na análise das projeções de receitas realizadas pela própria SEPLAG.

3.1.1 CONCEITO

Pode ser definido como um conjunto de atividades, que proporcionam a elaboração, aprovação, execução e monitoramento das leis orçamentárias.

3.1.2 ETAPAS

- Em Pernambuco, as etapas seguem:
- Planejamento e elaboração da Proposta Orçamentária (Poder Executivo);
- Discussão, estudo e aprovação da Lei (ALEPE);
- Execução Orçamentária e Financeira (Todo o Estado);
- Avaliação e Controle (ALEPE, CGE, cidadão, TCE).

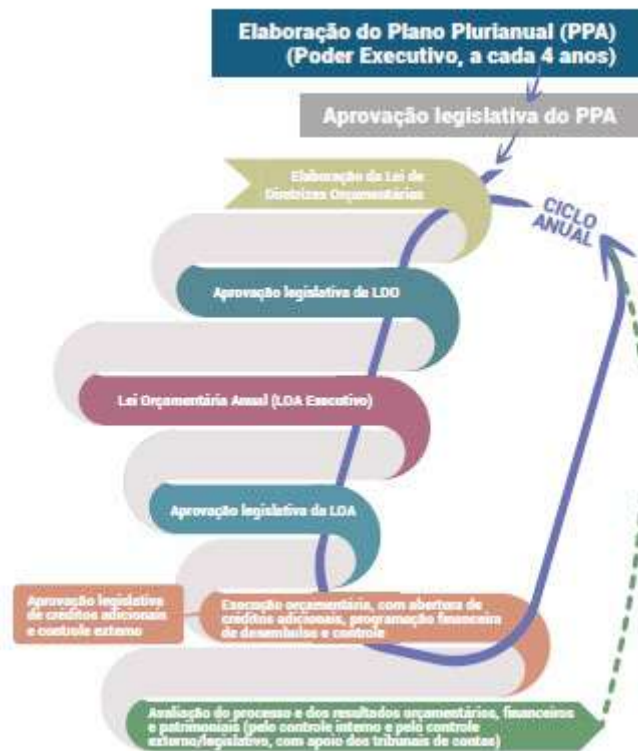


Imagem retirada do Curso Orçamento e Coesão Fiscal (ENAP)

A elaboração da proposta orçamentária envolve muitos atores internos ao governo (os quais, por sua vez, se relacionam com numerosos outros, externos ao governo); um longo processo, geralmente iniciado no meio do ano fiscal anterior ao que o orçamento se refere; metodologias orçamentárias sofisticadas, como a de orçamento-programa e orçamento por resultados; atualmente, uma gama de banco de dados e softwares dedicados e integrados.

Em Pernambuco, o processo é coordenado pela Secretaria de Planejamento e segue um calendário colaborativo com todos os órgãos e entidades da administração direta e indireta.



Imagem página 6. Manual de Planejamento 2021 – SEPLAG

Dentro da etapa do planejamento, podemos definir os seguintes subprocessos:

3.1.2.1 Revisão da estrutura programática

Nessa etapa, a SEPLAG, em conjunto com as demais unidades orçamentárias, avalia a estrutura programática existente e faz os ajustes necessários nos programas, ações e subações. A estrutura programática compõe-se basicamente de três conjuntos:

- Programas e ações com as subações prioritárias, sendo resultantes do processo de pactuação do Governador com os secretários, cujo empenhamento e liquidação da despesa deverão ser realizados nesse nível programático de subação;
- Programas finalísticos e ações com subações não prioritárias, mas que precisam ser contemplados no PPA e na LOA e;
- Programas de apoio que dão suporte necessário à manutenção e logística dos demais programas finalísticos.

3.1.2.2 Elaboração dos tetos orçamentários

Essa etapa é realizada de forma centralizada pela Secretaria Executiva de Orçamento e Captação da própria Secretaria de Planejamento e Gestão. É nesse momento que a equipe faz as projeções de cada célula orçamentária e todo o ajuste de equilíbrio de receita e despesa. Etapa bastante desafiadora, considerando o cenário de despesas incompressíveis e receitas limitadas. O equilíbrio dos tetos é uma fase, que demanda esforços de todos os envolvidos e uma equipe especializada para essa finalidade.

3.1.2.3 Remanejamento dos Tetos

A Secretaria de Planejamento e Gestão, anualmente, em sua atribuição de elaborar a Lei Orçamentária Anual (LOA), procura planejar, em parceria com os Órgãos da Administração Direta e Indireta, o orçamento do exercício seguinte. Nesse processo de planejamento, os Tetos Orçamentários são construídos baseados em critérios técnicos e levados ao conhecimento das entidades estatais para que sejam avaliados e alterados de acordo com as necessidades próprias de cada Órgão, respeitadas algumas regras. A essa tarefa de alteração e redistribuição dos recursos orçamentários damos o nome de Remanejamento dos Tetos Orçamentários.

O Remanejamento dos Tetos Orçamentários tem, em sua primeira etapa, a disponibilização dos tetos orçamentários sugeridos no Sistema e-Fisco. Anualmente são criadas regras para definir as células orçamentárias, que poderão ser objetos de remanejamento pelas UOs. As UOs, então, analisam se a distribuição dos tetos orçamentários entre as células orçamentárias, proposta pela SEPLAG, atende às suas especificidades. Quando as UOs não concordarem com a distribuição do teto sugerido pela SEPLAG, e as células envolvidas não estiverem disponíveis para remanejamento (as regras estão discriminadas no tutorial do procedimento no e-Fisco adiante), é necessário o preenchimento da Solicitação de Contestação de Teto, informando as células bloqueadas que se pretende remanejar. No caso de a contestação relacionar-se com os valores totais da Receita das Fontes de Recursos diretamente arrecadados pela UO (ex: 0104, 0241, 0144, 0244), Convênios e Operações de Crédito, a solicitação deverá ser realizada para a célula da Despesa indicada, com o saldo positivo (caso o teto solicitado seja além do sugerido) ou negativo (caso o teto solicitado seja abaixo do sugerido). Posteriormente, a SEPLAG analisará a solicitação de contestação do teto, aprovando ou rejeitando. A SEPLAG recebe as UOs individualmente para analisar a solicitação de majoração ou redução de seus tetos orçamentários. Quando não há contestação dos tetos, as UOs efetuam os remanejamentos entre as células disponíveis, conforme regras

previamente estabelecidas pela SEPLAG. Durante o período de remanejamento pelas UOs, a SEPLAG deverá analisar o conteúdo das movimentações, a fim de avaliar possíveis desvios (comparativo de histórico e tetos sugeridos e solicitados).

3.1.2.4 Contestações dos Tetos

Em determinadas ocasiões, pode existir a necessidade de a Unidade Orçamentária contestar os Tetos Orçamentários sugeridos pela SEPLAG e que, pela sua avaliação, não tenha possibilidades de realizar remanejamento interno. Para que essas solicitações de exceção sejam elaboradas e encaminhadas para análise, a SEPLAG disponibiliza, no e-Fisco, a opção denominada Contestação do Teto da Despesa. Para cada Fonte de Recurso deverá ser realizada uma solicitação diferente, devidamente justificada. E é nesse momento que as Secretarias podem solicitar majorações a serem analisadas pela Secretaria de Planejamento.

3.1.2.5 Regionalização

Regionalização é uma etapa de alocar a estrutura programática nas regiões de desenvolvimento de Pernambuco. Considerando a dimensão do nosso Estado, percebemos que as políticas precisam ser distribuídas de forma diferente. E esse processo de regionalização é de extrema importância para uma boa elaboração dos instrumentos legais.

3.1.2.6 Elementação

Após o remanejamento dos tetos orçamentários e de regionalização das subações, tem início o processo de Elementação, envolvendo diretamente as Unidades Orçamentárias, quando na oportunidade, é desdobrado o quarto nível da classificação da despesa, especificando-a segundo sua natureza, gastos específicos que o setor público realiza para consecução dos seus fins.

O registro dos dados de Elementação é efetuado no e-fisco. O processo de preenchimento dos dados de Elementação será feito pelos responsáveis por cada secretaria, respeitando o calendário determinado pela SEPLAG.

Após elementação, a lei orçamentária fica em edição final para montagem dos quadros e assinatura do Governador para ida à Assembleia Legislativa.

3.2 Prazos

Até o momento, os prazos de envio dos instrumentos legais de planejamento variam conforme cada Ente. Existe previsão constitucional de que deverá ser editada norma que padronizará os referidos prazos, entretanto, até o momento, não houve essa edição.

Em Pernambuco, os prazos foram definidos na própria Constituição Estadual.

Art. 124 da Constituição Estadual de Pernambuco:

Art. 124. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual serão enviados à Assembleia Legislativa nos prazos fixados em lei complementar.

I - o projeto de lei de Diretrizes Orçamentárias será encaminhado ao Poder Legislativo até o dia 1º de agosto de cada ano e devolvido para sanção até 31 de agosto de mesmo ano.

- o projeto de lei do Plano Plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato governamental subsequente, será encaminhado ao Poder Legislativo até o dia 5 de outubro do primeiro exercício de cada mandato e devolvido para sanção até o dia 5 de dezembro do mesmo ano.

III - os projetos de Lei Orçamentárias Anuais do Estado e dos Municípios serão encaminhados ao Poder Legislativo e às Câmaras Municipais, respectivamente, até o dia 5 de outubro de cada ano e devolvidos para sanção até o dia 5 de dezembro do mesmo ano.

A título de curiosidade, segue um comparativo dos prazos em Pernambuco e na União.

INSTRUMENTO	ETAPA	UNIÃO	PERNAMBUCO
PPA	ENVIO	31/08	05/10
	DEVOLUÇÃO	22/12	05/12
LDO	ENVIO	15/04	01/08
	DEVOLUÇÃO	17/07	31/08
LOA	ENVIO	31/08	05/10
	DEVOLUÇÃO	22/12	05/12

3.3 Etapa de votação e aprovação

Após a elaboração, o Projeto de Lei Orçamentária é enviado à Assembleia Legislativa, sendo preciso observar o prazo constitucional de análise e aprovação até o final de cada Legislatura. Feitas as considerações e emendas, o Poder Legislativo aprova a Lei Orçamentária Anual e a encaminha para a sanção do Chefe do Poder Executivo, no nosso caso, o Governador para posterior publicação no Diário Oficial.

Para a democracia representativa, isso funciona como se o “povo”, do qual constitucionalmente emana todo poder, estivesse autorizando a execução das dotações orçamentárias, tendo estas o significado de autorizações legislativas, ou “do povo”(indiretamente falando) para o Executivo gastar em determinados elementos, em certos programas, visando a tais ou quais objetivos e metas de interesse coletivo ou social. Dessa maneira, é vital para a democracia que o Legislativo seja não só interlocutor válido na feitura do orçamento mas também um eficiente fiscalizador dos gastos por ele autorizados, estabelecendo uma relação de “pesos e contrapesos” entre os poderes, para que sejam evitados abusos e desvios.

Nessa etapa, a Assembleia poderá propor emendas ao orçamento apresentado pelo Legislativo. O regramento do tema é trazido pela Constituição do Estado:

Art. 127. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pela Assembleia Legislativa, na forma regimental.

§ 1º Os projetos serão apreciados por uma comissão permanente, a qual cabe examinar e emitir parecer sobre eles, sobre as contas apresentadas anualmente pelo Governador, assim como sobre os planos e programas regionais e setoriais e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões da Assembleia Legislativa, criadas de acordo com o art. 28 dessa Constituição.

§ 2º As emendas serão apresentadas na comissão permanente e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário da Assembleia Legislativa.

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as emendas que incidam sobre:

a) dotação para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para os Municípios;

d) dotações financiadas com recursos vinculados mediante legislação específica; (Acrescida pelo art. 2º da Emenda Constitucional nº 22, de 22 de janeiro de 2003.)

e) convênios e contratos de operações de crédito, quando devidamente encaminhados ao Poder Legislativo, juntamente com o projeto de lei do orçamento anual e os extratos que comprovem suas concretizações; (Acrescida pelo art. 2º da Emenda Constitucional nº 22, de 22 de janeiro de 2003.)

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erro ou omissão;

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

§ 5º O Poder Executivo poderá enviar mensagem à Assembleia Legislativa para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo, enquanto não iniciada a votação, na comissão permanente, da parte cuja alteração é proposta.

§ 6º Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual serão enviados pelo Governador à Assembleia Legislativa nos termos fixados em lei complementar federal.

Os dispositivos visam traduzir regras claras acerca do tema e possibilitar que as emendas venham a trazer melhorias à população sem, com isso, desestruturar as políticas públicas em andamento.

A política de freios e contrapesos, estruturada pela nossa Constituição, traz esse caráter participativo do Poder Legislativo nos nossos instrumentos de planejamento e o papel desse Poder.

3.4 Execução

Feita a discussão e aprovação, a execução consistirá na efetiva arrecadação da receita e realização da despesa, que será processada ao longo de todo o exercício financeiro, iniciado em 1º de janeiro e finalizado em 31 de dezembro. Esse procedimento deve estar em conformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Ainda nesta etapa, para cada unidade orçamentária, são estabelecidos créditos e dotações orçamentárias, seguindo a execução dos programas e atividades.

3.4.1 Receitas e Despesas na Execução Orçamentária

3.4.1.1 Receita

O recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para a criação de caixas especiais. É nessa hora que são arrecadados os impostos cobrados aos cidadãos e realizada as despesas necessárias à manutenção governamental, como exemplo pagamento dos salários dos professores. Serão classificadas como receita orçamentária, sob as rubricas próprias, todas as receitas arrecadadas, inclusive as provenientes de operações de crédito, ainda que não previstas no Orçamento.

3.4.1.2 Despesa

Antes de tudo, empenhar uma despesa é o ato emanado de autoridade competente, que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Dessa maneira, a Lei 4.320 dispõe que o empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos.

Aqui em Pernambuco, antes do empenho, temos a etapa de programação financeira, coordenada pela Secretaria da Fazenda do Estado (SEFAZ). Considerando que a SEFAZ faz a arrecadação da receita e acompanha o fluxo de ingressos mensais, é fundamental o acompanhamento e a liberação da programação, conforme esses ingressos.

Só após liberada a programação financeira, é que é possível a realização de empenho.

No e-fisco, primeiramente, é elaborada a Solicitação de Empenho (SE), que é um documento prévio ao empenho, com as informações para a geração da nota de empenho. Não desconta o saldo da dotação nem gera o vínculo de obrigação de o estado pagar. Para a criação, entrar no Módulo Cadastro de SE e acessar incluir.

Após a Solicitação de Empenho, consegue ser emitida a Nota de Empenho (NE). É com a NE que é gerada a obrigação do Estado perante o fornecedor. Toda nota de empenho só consegue ser gerada no e-fisco, após a emissão da SE. Com a SE pronta, é possível gerar a nota de empenho no mesmo Módulo e Clicar em “gerar”.

Além disso, é importante salientar que é absolutamente vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

Quando falamos em liquidar, é importante trazer:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar; ([Vide Medida Provisória nº 581, de 2012](#));

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

Pelo artigo, depreende-se que a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito; a liquidação poderá ser parcial ou total; a liquidação poderá ser estornada total ou parcialmente.

Por fim, a última etapa, o pagamento da despesa, que só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

O pagamento da despesa refere-se ao terceiro estágio, sendo processado pela Unidade Gestora Executora no momento da emissão do documento Ordem Bancária (OB) e documentos relativos a retenções de tributos, quando for o caso. O pagamento consiste na entrega de numerário ao credor e só pode ser efetuado após a regular liquidação da despesa. A [Lei nº 4.320/1964](#), em seu art. 64, define ordem de pagamento como sendo o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa liquidada seja paga.

Com o pagamento, encerra-se a obrigação do Estado perante o credor. Pressupõe-se que o serviço já tenha sido realizado.

3.5 Monitoramento, Avaliação e Controle

A avaliação orçamentária é a parte do controle orçamentário, que analisa a eficácia e eficiência dos cursos de ação cumpridos e proporciona elementos de juízo aos responsáveis da gestão administrativa, para adotar as medidas tendentes à consecução de seus objetivos e à otimização do uso dos recursos colocados à sua disposição, o que contribui para realimentar o processo de administração orçamentária. O propósito da avaliação é de contribuir para a qualidade da elaboração de uma nova proposta orçamentária, reiniciando um novo ciclo orçamentário.

O Relatório de Ação de Governo apresenta os principais resultados decorrentes das prioridades definidas no Plano Plurianual, executadas e em execução pelos órgãos do Poder Executivo. Esse Relatório, na forma em que é estruturado, avalia, anualmente, em torno dos eixos da eficiência, eficácia e efetividade, as ações e iniciativas implementadas pelo Governo, a partir do diagnóstico, do planejamento e da execução, componentes básicos do Ciclo de Gestão de Políticas Públicas, operacionalizado no Estado desde 2008, a partir da implantação do Modelo Integrado de Gestão Todos por Pernambuco.

Órgãos, como o Tribunal de Contas do Estado, a Assembleia Legislativa e a Controladoria Geral do Estado, exercem papel fundamental no acompanhamento e na fiscalização. Sempre defendemos que haja essa interposição dos poderes, o que facilita a democracia e a ponderação da eficácia das políticas públicas.

CAPÍTULO 4 | CLASSIFICAÇÃO E ESTÁGIOS DA RECEITA E DESPESA

4.1 Receita

Para facilitar toda elaboração e controle, as receitas e despesas são classificadas de forma padronizada. Vamos trazer aqui essa classificação em Pernambuco para facilitar o entendimento de todos.

Em sentido amplo, receitas públicas são ingressos de recursos financeiros nos cofres do Estado.

Em sentido estrito, são todos os recursos financeiros obtidos de fontes próprias e permanentes, que integram o patrimônio na qualidade de elemento novo, que lhe produzem acréscimo financeiro, sem, contudo, gerar obrigações, reservas ou reivindicações de terceiros.

Entende-se por ingressos extraorçamentários os recursos financeiros que apresentam caráter temporário e devolutivo e não integram a LOA. O Estado é mero depositário desses recursos, que constituem passivos exigíveis, cujas restituições não se sujeitam à autorização legislativa, tais como: Depósitos em Caução, Fianças, Operações de Crédito por ARO e outras entradas compensatórias.

Por outro lado, as receitas orçamentárias são as disponibilidades de recursos financeiros, que ingressam durante o exercício, integrando o patrimônio público de forma permanente. A receita orçamentária é fonte de recursos, utilizada pelo Estado em programas e ações, cuja finalidade precípua é atender às necessidades públicas e demandas da sociedade, tais como: receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços, transferências correntes. Não devem ser reconhecidos como receita orçamentária: o Superávit Financeiro (trata-se de saldo financeiro e não, de nova receita a ser registrada, podendo ser utilizado como fonte para abertura de créditos suplementares e especiais), os cancelamentos de despesas Inscritas em restos a Pagar (Baixa da obrigação orçamentária), os Recursos Arrecadados em Exercícios Anteriores, dentre outros.

4.1.1 Classificação da receita quanto à natureza orçamentária

Trata-se de uma classificação legal da receita, estabelecida pelo §40 do Art. 11 da Lei nº 4.320 de 1964, sendo de utilização obrigatória por todos os entes da Federação. Tal classificação visa identificar a origem do recurso, segundo o fato gerador (acontecimento real que ocasionou o ingresso da receita nos cofres públicos). No âmbito da União, sua codificação é normatizada por meio de Portaria da SOF, órgão do Ministério do Planejamento, Orçamento

e Gestão. No âmbito dos Estados, a normatização é feita por meio da Portaria Interministerial da SOF e STN (Portaria SOF nº 163/2001).

A codificação da natureza de receita foi alterada através da Portaria Interministerial STN/SOF nº 5, de 25 de agosto de 2015. A nova proposta estrutura os códigos de forma a proporcionar extração de informações imediatas, a fim de prover celeridade, simplicidade e transparência, sem a necessidade de qualquer procedimento paralelo para concatenar dados. A nova estrutura foi utilizada pela União a partir do exercício (2016) e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios a partir do exercício financeiro de 2019.

C	O	E	R	AA	SS
Categoria Econômica	Origem	Espécie	Rubrica	Alínea	Subalínea

Codificação antiga

C	O	E	D	DD	D	T
Categoria Econômica	Origem	Espécie	Desdobramento para identificação de peculiaridades da receita			Tipo

Codificação nova

4.1.2 Célula Orçamentária de Receita

Consiste na codificação utilizada por Pernambuco para representar os ingressos aos cofres públicos, composta por diversos códigos, discriminando os órgãos responsáveis pela sua realização, a natureza econômica das receitas e a fonte de recurso, em que será classificada para possibilitar a integração com a despesa, como exemplo a célula orçamentária da receita existente.

1 00208 0244000000 1 7 2 1 33 0 3

1 - Esfera orçamentária. Esse nível da célula orçamentária diferencia o orçamento fiscal do orçamento de investimentos das empresas independentes. No caso específico, orçamento fiscal.

00208 - Unidade orçamentária. Esse nível da célula orçamentária codifica o órgão responsável pela elaboração do orçamento. No caso específico, Fundo Estadual de Saúde.

0244000000 – Fonte de recursos. Codifica a fonte de receita, que irá financiar a despesa, agrupando os itens da receita. Serve de elo entre receita e despesa. No caso, Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde.

1 7 2 1 33 0 3 – Indica a classificação da natureza orçamentária.

4.1.4 Estágios da Receita

A previsão (ou planejamento) se configura por meio da estimativa de arrecadação da receita, constante da Lei Orçamentária Anual - LOA, resultante de metodologia de projeção de receitas orçamentárias.

O lançamento da receita é o ato da repartição competente, que verifica a procedência do crédito fiscal e a pessoa que lhe é devedora e inscreve o débito desta. Algumas receitas não percorrem esse estágio de lançamento, pois seu acontecimento já é o seu próprio lançamento. Como, por exemplo, os impostos diretos e quaisquer outras rendas com vencimento determinado em lei, regulamento ou contrato.

A arrecadação é a entrega, realizada pelos contribuintes ou devedores, aos agentes arrecadadores ou bancos autorizados pelo ente dos recursos devidos ao Tesouro. O recolhimento é a transferência dos valores arrecadados à conta específica do Tesouro, responsável pela administração e pelo controle da arrecadação e programação financeira.

4.2 Despesa

Assim como é importante classificar os ingressos aos cofres públicos, as despesas precisam ser classificadas para que possamos controlar sua execução e avaliar o cumprimento das políticas públicas.

4.1.1 Célula Orçamentária da Despesa

1 00208 10 302 0650 3113 0000 0101000000 4 4 90 08

1 - Tipo de Orçamento - Fiscal ou Investimentos.

00208 - Unidade Orçamentária - Responsável pela elaboração e execução do orçamento.

10 - Função - Definida pela União, comum a todos os entes; define a área de atuação da célula.

302 - Subfunção - Desdobramento da função.

0650 - Programa - 1º nível de atuação Governamental. Demonstra o que o Governo quer alcançar.

3113 - Ação - Desdobramento do programa. Como será alcançado o objetivo governamental.

0000 - Subação - Desdobramento da ação. Detalha essa execução.

0101000000 - Fonte - De onde o recurso para financiamento da despesa é oriundo.

4 - Categoria Econômica: Correntes (3) ou de Capital (4) (tipo de despesa).

4 - Grupo - Desdobramento da categoria: 1 (pessoal), 2 (juros), 3 (correntes), 4 (investimentos), 5 (inversão financeira), 6 (amortização da dívida), 9 (reserva de contingência).

90 - Modalidade - Forma de aplicação, direta (90), transferência a Municípios (40), entidades sem fins lucrativos, transferência para a União (20).

08 - Elemento - desdobramento do objeto de despesa.

As ações demonstradas acima podem ser classificadas em três tipos:

- ATIVIDADE - é um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de Governo.

- PROJETO - é um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo.

- OPERAÇÃO ESPECIAL - despesas que não contribuem para a manutenção, a expansão ou o aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

Em relação às fontes, além dos elementos formalmente presentes nas células orçamentárias da receita e da despesa, a SEPLAG também utiliza classificações gerenciais próprias, para simplificar a análise dos dados do orçamento estadual e a consequente tomada de decisões.

CONVÊNIOS - engloba as transferências voluntárias.

OP. CRÉDITO - os empréstimos externos e internos.

REC PRÓPRIA DIR/IND - recursos arrecadados pelas entidades da administração indireta.

FONTES PRÓPRIAS - todas as demais fontes de recurso do Estado.

Quanto às categorias econômicas, destaca-se que temos duas:

3 - Despesas Orçamentárias Correntes - classificam-se nessa categoria todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

4 - Despesas Orçamentárias de Capital - classificam-se nessa categoria aquelas despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

Nas despesas correntes, temos as despesas de pessoal, juros e encargos da dívida e outras despesas correntes. As despesas de capital são as relacionadas aos investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida.

- 1. PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS** - Despesas orçamentárias com pessoal ativo, inativo e pensionistas, bem como encargos sociais e contribuições previdenciárias.
- 2. JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA** - Despesas com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas.
- 3. OUTRAS DESPESAS CORRENTES** - Despesas não classificáveis nos demais grupos. Normalmente confundido com o “custeio”, contudo contém diversas outras despesas de prestação de serviço direto à população, exemplo Pagamento de diárias.
- 4. INVESTIMENTOS** - Despesas orçamentárias com softwares, obras e instalações, equipamentos e material permanente.
- 5. INVERSÕES FINANCEIRAS** - Despesas orçamentárias com a aquisição de imóveis ou bens de capital, em utilização, e aquisição de participação societária no capital de empresas.
- 6. AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA** - Despesas com o pagamento e/ou refinanciamento do principal.

Quando falamos em modalidade de aplicação, esse nível da célula orçamentária tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente, transferidos para outra esfera de governo ou ainda para o terceiro setor. EXEMPLOS: I - governo estadual - modalidade 30; II - administração municipal - 40; III - entidade privada sem fins lucrativos - 50; IV - consórcios públicos - 71; V - aplicação direta - 90; VI - aplicação direta decorrente de operação entre órgãos, fundos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social - 91.

4.1.2 Os estágios da Despesa

A fixação da despesa orçamentária insere-se no processo de planejamento. É a dotação inicial da LOA que, segundo o princípio do equilíbrio, visa assegurar que as despesas autorizadas não serão superiores à previsão das receitas.

O empenho é o primeiro estágio da execução da despesa. É o ato emanado de autoridade competente, que cria para o Estado obrigação de pagamento. O empenho é classificado como ordinários, estimativos ou global.

A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e os documentos comprobatórios.

O pagamento consiste na entrega de numerário ao credor mediante cheque nominativo, ordens de pagamentos ou crédito em conta.

CAPÍTULO 5 | ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

Após a publicação da lei orçamentária, considerando que todo planejamento não consegue representar 100% da realidade, ao longo do exercício, são realizadas alterações ao orçamento. Vamos avaliar os instrumentos existentes aqui no nosso Estado!

Em Pernambuco, temos os créditos adicionais e os remanejamentos orçamentários. Vamos detalhá-los abaixo!

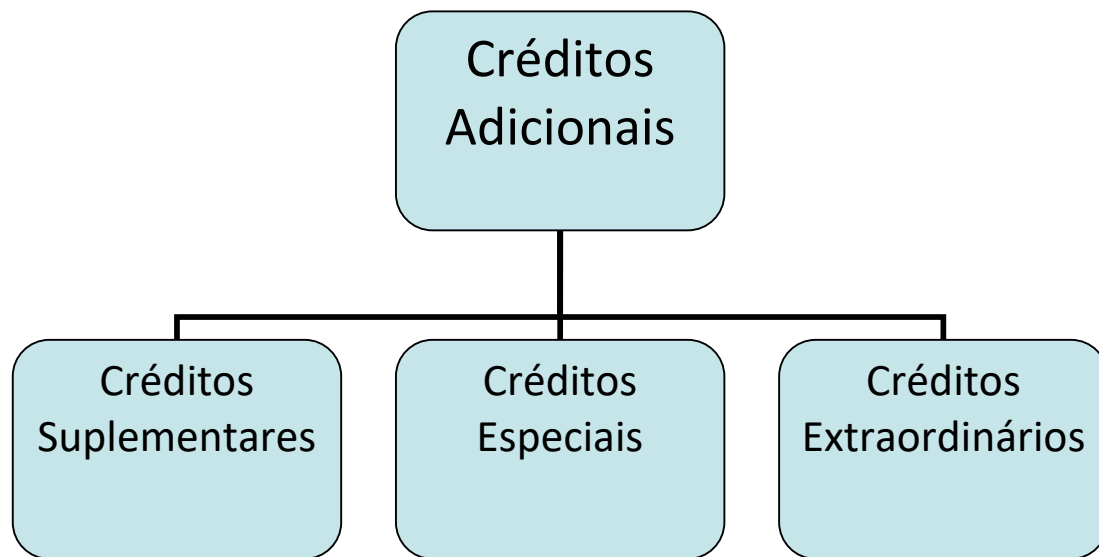
5.1 Crédito Adicional

A primeira figura a ser estudada, serão os chamados créditos adicionais, denominados como autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento. Dependendo da sua finalidade, classificam-se em suplementares, especiais e extraordinários. Os suplementares destinam-se ao reforço de uma dotação orçamentária já existente, ao passo que os especiais visam atender a uma necessidade não contemplada no orçamento. Por outro lado, créditos extraordinários pressupõem uma situação de urgência ou imprevisão, tal como guerra, comoção interna ou calamidade pública. Os créditos suplementares especiais dependem de autorização legislativa, ao passo que os extraordinários são abertos por decreto do Executivo, que deles dará ciência imediata ao Legislativo. Os créditos adicionais, uma vez aprovados, incorporam-se ao orçamento do exercício.

De acordo com a Lei 4320/64, são créditos adicionais as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento. O ato que abrir o crédito adicional, que pode ser um decreto, uma medida provisória ou uma lei, de acordo com sua classificação, deve indicar a importância, a espécie e a classificação da despesa até onde for possível. Segundo o Art. 46 da Lei 4.320/1964, “O ato que abrir crédito adicional indicará a importância, a espécie do mesmo e a classificação da despesa, até onde for possível.”

Os créditos adicionais classificam-se em:

- Suplementares - destinados a reforço de dotação orçamentária;
- Especiais - destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;
- Extraordinários - destinados a despesas urgentes e imprevisíveis, como em caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública.



5.1.1 Créditos suplementares

Os créditos suplementares são os destinados a reforço de dotação orçamentária. Terão vigência limitada ao exercício em que forem autorizados, e sua abertura depende da existência de recursos disponíveis e de exposição que a justifique. A LOA poderá conter autorização ao Poder Executivo para abertura de créditos suplementares até determinada importância ou percentual, sem a necessidade de submissão do crédito ao Poder Legislativo.

A LOA poderá conter autorização ao Poder Executivo para abertura de créditos suplementares até determinada importância ou percentual, sem a necessidade de submissão do crédito ao Poder Legislativo.

Art. 10. Fica o Poder Executivo autorizado, durante o exercício vigente desta Lei, a: IV - abrir créditos suplementares, até o limite correspondente a 20% (vinte por cento) do total da despesa fixada nesta Lei, com a finalidade de atender a insuficiências de dotações constantes do Orçamento Fiscal, do Orçamento de Investimento das Empresas e de créditos adicionais, na forma do que dispõem os Arts. 7º e 40 a 43, da Lei Federal nº 4.320, de 1964, e os Arts. 34 a 39, da Lei nº 15.377, de 2014, através de decreto do Poder Executivo, para alterações ou inclusões de grupos de despesa e categorias econômicas, de ações;

Correntemente, temos publicações de créditos adicionais no Diário Oficial do Estado. Segue abaixo, imagem de crédito adicional para o Fundo Estadual de Saúde:

Pela imagem, percebemos que temos a origem e o destino do orçamento. O princípio de equilíbrio sempre constante mostrando a equivalência de valores.

5.1.2 Créditos Especiais

São destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica, devendo ser autorizados por lei. Sua abertura também depende da existência de recursos disponíveis e de exposição que a justifique. Os créditos especiais não poderão ter vigência além do exercício em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, casos em que, reabertos nos limites dos seus saldos, poderão vigor até o término do exercício financeiro subsequente.

LEI Nº 16.860, DE 17 DE ABRIL DE 2020.

Abre Crédito Especial ao Orçamento Fiscal do Estado relativo ao exercício de 2020, em favor do Fundo Estadual do Trabalho do Estado de Pernambuco – FET/PE.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO:

Faço saber que a Assembleia Legislativa decretou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Abre ao Orçamento Fiscal do Estado, relativo ao presente exercício de 2020, em favor do Fundo Estadual do Trabalho do Estado de Pernambuco - FET/PE - Administração Direta, crédito especial no valor de R\$ 6.324.000,00 (seis milhões e trezentos e vinte e quatro mil reais), especificado no Anexo I, conforme descrição da programação anual de trabalho:

43000 – SECRETARIA DO TRABALHO, EMPREGO E QUALIFICAÇÃO

00222 – Fundo Estadual do Trabalho do Estado de Pernambuco – FET/PE – Administração Direta

PROGRAMA: 0251 – FORTALECIMENTO DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO – AGÊNCIAS DO TRABALHO

Tipo do Programa: Finalístico.

Objetivo: Contribuir para a redução das taxas de desemprego, estimular iniciativas associativas e de acesso ao microcrédito; promover a inclusão de comunidades economicamente vulneráveis; contribuir com informações permanentes sobre o mercado de trabalho e estabelecer parcerias para a produção e difusão de informações que contribuam para a saúde do trabalhador e a preservação do meio ambiente.

Ação: 11.333.0251.4467 – Intermediação da Mão de Obra e Habilitação do Seguro Desemprego.

Finalidade: Manter, aprimorar e ampliar as atividades de intermediação de mão-de-obra, habilitação do seguro desemprego, orientação e qualificação profissional, em parceria com o Ministério do Trabalho - MTb, com o objetivo de estruturar a política pública de trabalho, emprego e renda.

Art. 2º Os recursos necessários ao atendimento das despesas de que trata o art. 1º são os provenientes de anulação da dotação orçamentária especificada no Anexo II.

Art. 3º Fica o Poder Executivo autorizado a compatibilizar, no que couber, o PPA 2020-2023, Lei nº 16.770, de 23 de dezembro de 2019, às disposições contidas nesta Lei.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio do Campo das Princesas, Recife, 17 de abril do ano de 2020, 204ª da Revolução Republicana Constitucionalista e 198ª da Independência do Brasil.

PAULO HENRIQUE SARAIVA CÂMARA
Governador do Estado

ALBÉRES HANIERY PATRÍCIO LOPES
JOSÉ FRANCISCO DE MELO CAVALCANTI NETO
DÉCIO JOSÉ PADILHA DA CRUZ
ALEXANDRE REBÊLO TÁVORA
ERNANI VARJAL MÉDICIS PINTO

ANEXO I (CRÉDITO SUPLEMENTAR)

PROGRAMAÇÃO ANUAL DE TRABALHO ESPECIFICAÇÃO	ORÇAMENTO FISCAL 2020	RECURSOS DE TODAS AS FONTES FONTE	EM R\$ VALOR
33000 - SECRETARIA DE SAÚDE			
00208 Fundo Estadual de Saúde - FES-PE - Administração Direta			
Atividade: 10.302.0410.4510 - Garantia da Oferta de Procedimentos de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar - Rede Própria sob gestão de Entidades Filantrópicas			9.742.273,91
3.3.50.00 - Outras Despesas Correntes		0144	9.742.273,91
TOTAL			9.742.273,91

ANEXO II (art. 43, § 1º, inciso III, da Lei Federal nº 4.320, de 1964)

PROGRAMAÇÃO ANUAL DE TRABALHO ESPECIFICAÇÃO	ORÇAMENTO FISCAL 2020	RECURSOS DE TODAS AS FONTES FONTE	EM R\$ VALOR
33000 - SECRETARIA DE SAÚDE			
00208 Fundo Estadual de Saúde - FES-PE - Administração Direta			
Atividade: 10.302.0410.4511 - Garantia da Oferta de Procedimentos de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar - Rede Complementar			9.742.273,91
3.3.90.00 - Outras Despesas Correntes		0144	9.742.273,91
TOTAL			9.742.273,91

5.1.3 Créditos extraordinários

São os destinados a despesas urgentes e imprevisíveis, tais como em caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública, conforme rol exemplificativo apresentado pelo Art. 167 da CF/1988. Os créditos extraordinários podem reforçar dotações orçamentárias (como os suplementares) ou criar novas dotações (como os especiais), pois o que os define é a imprevisibilidade e urgência.

DECRETO Nº 48.872, DE 30 DE MARÇO DE 2020.

Abre ao Orçamento Fiscal do Estado, relativo ao exercício de 2020, crédito extraordinário no valor de R\$ 10.000.000,00 em favor da Secretaria de Saúde.

O GOVERNADOR DO ESTADO, no uso de suas atribuições, que lhe são conferidas pelo inciso IV do art. 37 e o § 3º do art. 128 da Constituição Estadual, o inciso III do art. 41 e o art. 44 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, e os arts. 37 e 38 da Lei nº 7.741, de 23 de outubro de 1978, tendo em vista o Decreto nº 48.833, de 14 de março de 2020, que declara situação de Emergência no estado de Pernambuco pela epidemia do Coronavírus (COVID-19) e a Lei nº 16.820, 25 de março de 2020 que instituiu o Fundo Estadual de Enfrentamento ao Coronavírus - FEEC,

DECRETA:

Art. 1º Ficam incluídas no Plano Plurianual 2020/2023, aprovado pela Lei nº 16.770, de 23 de dezembro 2019, a Unidade Orçamentária, o Programa e a Ação a seguir especificados, segundo os seus respectivos atributos:

23000 - SECRETARIA DE SAÚDE
00114 – Secretaria de Saúde - Administração Direta

DESCRIÇÃO DA PROGRAMAÇÃO ANUAL DE TRABALHO

Programa: 0410 – Desenvolvimento e Aperfeiçoamento com acesso às ações de média e alta complexidade

Tipo: Finalístico (Interinstitucional)

Objetivo: Desenvolver e aperfeiçoar a prestação dos serviços de saúde à população, com acesso as ações de média e alta complexidade.

Atividade: 10.305.0410.3845 – Execução de Recursos do FEEC para enfrentamento ao COVID-19

Finalidade: Desenvolver a prestação dos serviços de saúde à população, bem como realizar a aquisição de equipamentos e produtos voltados ao enfrentamento da situação de emergência em saúde pública decorrente do Coronavírus.

Art. 2º Fica aberto ao Orçamento Fiscal do Estado, em favor da Secretaria de Saúde, crédito extraordinário no valor de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), conforme discriminado no Anexo I.

Art. 3º Os recursos necessários ao atendimento da despesa de que trata o art. 2º são os provenientes da anulação, em igual importância, da dotação especificada no Anexo II.

Art. 4º Este decreto entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo os seus efeitos a 1º de março de 2020.

Palácio do Campo das Princesas, Recife, 30 de março do ano de 2020, 204º da Revolução Republicana Constitucionalista e 198º da Independência do Brasil.

Ativ
Acess

5.2 Remanejamentos Orçamentários

Consiste na alteração dos recursos entre células orçamentárias de uma mesma ação. O remanejamento pode ser feito entre Modalidades de Aplicação e/ou Fonte de Recursos e/ou Grupos de despesa e/ou Subações diferentes vinculadas a uma mesma ação. O remanejamento ocorre por meio da cessão de recursos de uma célula de uma ação, dita célula de origem, para outra célula da mesma ação, dita célula de destino.

Essas alterações, por não alterarem o valor total da dotação da ação, não são publicadas no Diário Oficial e são contabilizadas pelo próprio sistema e-fisco após análise da Secretaria de Planejamento e Gestão.

CAPÍTULO 6 | A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A DESPESA DE PESSOAL

Considerando o objetivo da nossa capacitação, achamos interessante abordar alguns aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal e a despesa de pessoal.

A Lei Complementar nº 101/2000, conhecida também como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), criou mecanismos para o controle dos gastos públicos, buscando o acompanhamento dos dados financeiros de instituições públicas para que situações de insolvência sejam evitadas.

Um desses mecanismos é a limitação da despesa com pessoal. De modo geral, a prestação de serviços públicos exige um número elevado de funcionários, de modo que o gasto com seu pagamento é, por vezes, a maior parcela da despesa dos Entes. Por isso, a legislação instituiu um teto para os gastos nessa área, assim como limites progressivos, com intuito de alerta para a gestão pública quanto à deterioração das contas públicas.

O artigo 18 da LRF traz:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. §1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

§2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

Continuando o tema que nos interessa, no Art. 19 da Lei nº.101/2000, lemos:

Art. 19. Para os fins do disposto no [caput do art. 169 da Constituição](#), a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I – União: 50% (cinquenta por cento);

II – Estados: 60% (sessenta por cento);

III – Municípios: 60% (sessenta por cento).

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

II – na esfera estadual:

a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado; (Vide ADIN 6533);

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário; (Vide ADIN 6533);

c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo; (Vide ADIN 6533)

d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados; (Vide ADIN 6533)

De forma simples, a RCL representa os recursos arrecadados livres, disponíveis para aplicação em diversas ações governamentais pelos gestores públicos.

Poder	% da RCL
Poder Executivo	49%
Poder Legislativo (incluído o Tribunal de Contas do Estado)	3%
Poder Judiciário	6%
Ministério Público	2%
Limite Total – Esfera Estadual	60%

A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos para as despesas com pessoal é efetuada ao final de cada quadrimestre. A LRF estipula que compete aos Tribunais de Contas verificar o cálculo dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder ou órgão e alertá-los, quando observar que o montante da despesa total com pessoal ultrapassar 90% do limite.

Considerando que os gastos de pessoal são de difícil redução devido à sua rigidez, no intuito de não exceder o limite máximo definido, a LRF estabelece ainda limite prudencial de 95%. Se a despesa total com pessoal ultrapassar o limite prudencial, os gastos com pessoal passam a sofrer restrições no sentido de evitar exceder o limite geral, mais especificamente: vedação de concessão de vantagens e reajustes que configurem aumento real; criação de cargos, empregos e funções; alteração de estrutura de carreira que proporcione aumento da despesa; provimento de cargos públicos e contratação de horas extras.

Abaixo segue tabela que demonstra os limites de alerta e prudencial.

Poder Executivo Estadual	% da RCL
Limite de alerta	44,10%
Limite prudencial	46,55%
Limite máximo	49%

Caso os estados ultrapassem o valor estabelecido, compete ao gestor tomar providências para enquadrar sua folha de pagamento nos parâmetros da LRF, uma vez que o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres subsequentes, sendo pelo menos um terço no primeiro.

Para tanto, deverá reduzir em, pelo menos, 20% as despesas com cargos comissionados e funções de confiança, exoneração de servidores não estáveis e, se necessário, exoneração de servidor estável, consoante o disposto nos parágrafos 3º e 4º da CF/88. Por fim, cabe salientar que não alcançada a redução no prazo estabelecido e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá: receber transferências voluntárias, ressalvadas as destinadas à saúde, à educação e à assistência social; obter garantia direta ou indireta do outro ente; e contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal, conforme dispõem o artigo 23, § 3º, e o artigo 25, § 3º, ambos da referida lei fiscal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando o desempenho das nossas funções públicas, enquanto servidores estaduais, percebemos a essencialidade de estudar o orçamento público. Pela presente apostila, perpassamos por diversos temas relevantes que auxiliarão o entendimento da matéria. Além de auxiliar durante a execução das atividades relacionadas ao curso, que também ajude nas atividades cotidianas do seu trabalho.

O papel do orçamento, enquanto instrumento para garantir a execução das políticas públicas, se mostra bastante desafiador. Pernambuco, para isso, se utiliza de um planejamento robusto, com equipe especializada e se mantém cumprindo todos os normativos estabelecidos pelo Governo Federal.

Na competência 1, partimos para uma análise de conceitos na qual entendemos que o orçamento é a lei, que fixa despesa e estima receita, além de contextualizar esses conceitos na nossa Constituição. Ainda trouxemos os princípios mais importantes para o tema, como legalidade, anualidade e equilíbrio.

Na competência 2, deparamo-nos com os instrumentos legais de planejamento: PPA, LDO e LOA e suas peculiaridades em Pernambuco. E, em seguida, na competência 3, foi apresentado o ciclo orçamentário, dividido em elaboração, aprovação, execução e controle e avaliação.

Na competência 04, aprofundamo-nos sobre receita e despesa, suas classificações e estágios. Além disso, na competência 05, vimos os instrumentos trazidos por Pernambuco para alteração orçamentária, que são os créditos adicionais e os remanejamentos orçamentários, as diferenças entre os dois instrumentos e exemplos de publicação.

Na competência 06, trouxemos a Lei de Responsabilidade Fiscal e a despesa de pessoal. Desde a publicação da LRF, os Entes se viram obrigados a acompanhar os limites de gastos com pessoal em comparação com a sua Receita Corrente Líquida. E por esse motivo e considerando o escopo do nosso treinamento, foi fundamental trazer esse conhecimento de forma simples e consolidada para facilitar consultas superiores.

Pelo exposto, percebe-se que, apesar da gama de assuntos abordados, conseguimos perpassar pelos diversos temas relevantes para o entendimento da matéria. Cabe salientar, entretanto, que se trata de um ponto de partida e que, para maior aprofundamento, o participante deverá sempre estar em busca de atualizações.

REFERÊNCIAS

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 15 jun. 2021.

MICHAELLIS, DICIONÁRIO. Melhoramentos; 4. ed. (8 agosto 2016). Pág. 552.

LEI COMPLEMENTAR Nº 101 DE 4 DE MAIO DE 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm . Acesso em: 15 jun. 2021.

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. PERNAMBUCO, 2020. Disponível EM: < <http://web.transparencia.pe.gov.br/planejamento-orcamento/> . Acesso em: 15 jun. 2021.

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. PERNAMBUCO. 2020 Disponível em: <<http://web.transparencia.pe.gov.br/planejamento-orcamento/> . Acesso em: 15 jun. 2021.

Lei do Plano Plurianual. 2020. Disponível em: <<http://web.transparencia.pe.gov.br/planejamento-orcamento/> . Acesso em: 15 jun. 2021.

MANUAL DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO 2022. Secretaria de Planejamento e Gestão.

SOBRE A AUTORA

Natalia Vita é gestora Governamental do Estado de Pernambuco com especialidade em planejamento, orçamento e gestão. Instrutora dos cursos: presencial - orçamento público - teoria e prática; e a distância construção de cenários de receita e despesa. Graduada em Direito, advogada e com atuação em orçamento pernambucano por mais de 10 anos. Atuou na área orçamentária da Educação, Instituto de Recursos Humanos e na própria Secretaria de Planejamento e Gestão.

