Congresso Nacional
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

LDO para 2014

Seminários Regionais

Presidente: Senador LOBÃO FILHO (PMDB/MA)
Relator: Deputado DANILO FORTE (PMDB/CE)

JUNHO DE 2013

Sumário

- Apresentação 3
-As três leis básicas 3

- Como é elaborado o orçamento da União? 3
Prazos 4
Esferas 4

- Quem é responsável pela elaboração do orçamento da União? 4

- Quais são as regras? 5

- Ajustando o orçamento 5
Número de emendas 6
Aprovação 6
Acompanhe 6
Crédito adicional 6
O orçamento é autorizativo 7

- E você com isso? 7
Como participar 7
Cidadão ativo 7
De olho no dinheiro 7

- Legislação Orçamentária 8

- Glossário 9

- Fontes 9

Apresentação

Quanto você ganha por mês? Fácil de responder, não? Mas você sabe exatamente quanto gasta por mês? Para resolver essa questão existe uma palavrinha quase mágica: orçamento. Orçamento nada mais é do que um plano que ajuda você a determinar e controlar suas receitas e suas despesas. Igualmente ocorre com o País; o governo federal necessita de um orçamento para controlar o dinheiro que recebe e o que gasta.

Como acontece no orçamento da sua casa, a previsão das despesas do governo é definida por meio de priorização das ações. E para definir as prioridades, é preciso diagnosticar e discutir as principais necessidades, de modo a garantir dinheiro para as despesas que sejam realmente necessárias para o bem do País.

Para que esse dinheiro seja bem aplicado e beneficie a população, a Constituição exige um planejamento. É por meio dele que o cidadão fica sabendo onde o dinheiro recolhido dos impostos, taxas e contribuições é aplicado.

E é esse o objetivo desta Cartilha do Orçamento da Câmara dos Deputados. Explicar ao cidadão, em linguagem acessível, o que é o Orçamento Geral da União, quais as regras, as leis, enfim, o passo a passo da elaboração desse planejamento.

As três leis básicas

O Poder Executivo é responsável pela elaboração do orçamento. Para realizar esse planejamento a Constituição Federal prevê três leis que devem ser estabelecidas periodicamente:

- O Plano Plurianual (PPA)
- A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)
- A Lei Orçamentária Anual (LOA)

O PPA estabelece objetivos, diretrizes e metas para quatro anos. A LDO e a LOA são anuais. Essas leis são subordinadas entre si: as LDOs anuais devem respeitar os limites do PPA e as LOAs devem respeitar as respectivas LDOs.

Como é elaborado o orçamento da União?

O primeiro passo na elaboração do orçamento público, ou Orçamento Geral da União, é a definição do Plano Plurianual (PPA). Uma proposta de PPA é feita pela Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico, do Ministério do Planejamento. É ele quem identifica as prioridades de gestão durante quatro anos. O presidente da República envia a proposta para apreciação e votação no Congresso Nacional. Com base no PPA aprovado, o governo federal parte para o segundo passo: enviar ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril a LDO para que seja votada e aprovada até 17 de julho do mesmo ano. Sem a aprovação da LDO, deputados e senadores não podem entrar em recesso parlamentar.

E sabe por que deputados e senadores só entram em recesso depois de discutir a LDO? Porque é ela que estabelece quais serão as prioridades para o ano seguinte. Assim, tudo que for aprovado na LDO deve ser considerado na elaboração da LOA – Lei Orçamentária Anual (o orçamento propriamente dito), passo que finaliza a realização do orçamento. Será a LOA que revelará a origem, o montante e o destino dos recursos a serem gastos no País.

Prazos

O Plano Plurianual (PPA) é encaminhado pelo Executivo ao Congresso até 31 de agosto do primeiro ano de cada novo governo, mas ele só começa a valer mesmo no ano seguinte. Fazendo as contas e somando os quatro anos do PPA, você vai perceber que esse planejamento fica valendo até o final do primeiro ano do governo seguinte. Há um motivo para isso! Essa passagem de um governo a outro serve para garantir continuidade administrativa.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve ser apresentada até 15 de abril; a Lei Orçamentária Anual (LOA) até 31 de agosto. No Congresso Nacional, a LDO deve ser aprovada até o dia 17 de julho e o Orçamento até 22 de dezembro.

Esferas

Você já sabe que é o governo federal, com aprovação do Congresso Nacional que define na Lei Orçamentária Anual, as prioridades e as metas a serem atingidas em um ano. Mas nem tudo é decidido por essa esfera de poder. As ações dos governos estaduais e municipais devem ser registradas nas respectivas leis orçamentárias, conforme define a Constituição.

Há um conceito que resume o que acontece nos orçamentos do Brasil: paralelismo. Trocando em miúdos, isso quer dizer que o que acontece no governo federal, ocorre também nos estados e municípios. Há um PPA e uma LDO para o País, os estados e dos municípios. Assim como há uma LOA para cada uma dessas instâncias.

O Congresso Nacional, as Assembléias Legislativas e as Câmaras Municipais analisam e votam essas propostas que são na verdade projetos de leis.

Quem é responsável pela elaboração do orçamento da União?

Tudo começa nos diversos Ministérios que elaboram seus orçamentos individuais para o exercício seguinte e os encaminham para a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), que se encarrega de consolidar as propostas e submetê-la, na forma de projeto de lei orçamentário, à Presidência da República. Para fazer os cálculos da receita para o ano seguinte, a Secretaria leva em conta, por exemplo, as estimativas para o Produto Interno Bruto (PIB) e a previsão de inflação. A partir dessa receita é que serão definidos os gastos.

O Projeto de Lei Orçamentária Anual é enviado à Comissão Mista de Orçamentos e Planos do Congresso Nacional para a apreciação dos deputados e senadores. O Orçamento deve ser votado e aprovado até o final de cada legislatura. Depois de aprovado é sancionado pelo Presidente da República e se transforma em Lei.

E quais são as regras?

Além de seguir a LDO, o Orçamento (a LOA) deve obedecer a uma série de normas para garantir que os recursos não se desviem, nem sejam aplicados de forma prejudicial às finanças públicas. Essas normas estão previstas em diversas leis, sendo uma das mais importantes a Lei Complementar 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (http://intranet2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/visualizarNorma.html?ideNorma=351480)

A Lei de Responsabilidade Fiscal, aprovada em 04/05/2000 pelo Congresso Nacional, introduziu novas responsabilidades para o administrador público (prefeitos, governadores e presidente da República) com relação aos orçamentos da União, dos Estados e municípios.

Algumas dessas responsabilidades são:

- respeitar o limite de gastos com pessoal;
- proibir a criação de despesas de duração continuada sem uma fonte segura de receitas;
não permitir aumento de salários às vésperas de eleições (180 dias);
não gerar despesas sem que haja orçamento correspondente.

A Lei 4320/6 (http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1964/4320.htm) também é muito importante para a elaboração do orçamento. É ela que define as normas gerais para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Despesas obrigatórias

Dentro da Lei Orçamentária, existem despesas consideradas obrigatórias (pagamento de pessoal, juros e dívidas) e outras que dependem da vontade do governo, sendo, portanto, de natureza discricionária (custeio, investimento e inversões financeiras).

Garantia de Recursos

A Constituição Federal garante a aplicação de valores mínimos de recursos em algumas despesas públicas. Os gastos com Saúde e Educação, por exemplo, têm a garantia da Emenda Constitucional nº 29, de 2000 e do artigo 212 respectivamente, que garante, no caso da Saúde, a aplicação do mesmo valor gasto no ano anterior acrescido da variação do Produto Interno Bruto-PIB, que é a soma de tudo que se produz no país ao longo do ano. A Educação, por sua vez, tem assegurada a aplicação de pelo menos 18% dos impostos federais, além de no mínimo 25% dos impostos estaduais e municipais.

Ajustando o orçamento

Em seus primeiros passos, o orçamento é um projeto de lei, de iniciativa do Poder Executivo. Durante a análise do Congresso, são apresentadas emendas - propostas de alteração a um projeto de lei. É normal que deputados e senadores não concordem integralmente com a proposta de orçamento enviada pelo presidente da República.

Entre 31 de agosto, quando a proposta de orçamento é enviada ao Congresso, e o dia 22 de dezembro, quando é encerrada a sessão legislativa, os parlamentares podem, mediante apresentação de emendas, remanejar, incluir e cancelar gastos de acordo com o que consideram necessário para o País.

Número de emendas

Cada Deputado Federal (513 no total) e cada Senador (81) podem apresentar até 20 emendas individuais para modificar a programação de despesa do orçamento da União. Além das emendas individuais, existem também:

- Emendas de bancada, ou seja, as emendas de cada estado. O número de alterações - de 18 a 23 - é proporcional ao número de deputados do estado que, por sua vez, é proporcional à população da unidade da federação;

- Emendas das bancadas regionais. Cada região brasileira pode apresentar até duas emendas de seu interesse;

- Emendas das comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara, que podem chegar a cinco para cada comissão. Essas emendas devem abordar despesas relacionadas às áreas temáticas (à jurisdição) de cada comissão.

Fazendo as contas, o Congresso apresenta anualmente cerca de 9 mil emendas!

Aprovação

As emendas parlamentares são apresentadas à Comissão Mista de Orçamento, onde serão discutidas e votadas. Essa comissão é formada por 21 senadores e 63 deputados. O parecer da comissão é levado a Plenário para ser votado em sessão conjunta com todos os membros das duas Casas do Congresso Nacional. Nesse momento, todas as emendas apresentadas são votadas.

Só depois de aprovado pelo Congresso o orçamento é remetido de volta ao Executivo (governo federal) que deverá sancioná-lo. Uma vez sancionado, o governo passa a liberar as verbas (executar o orçamento) conforme a necessidade, obedecendo principalmente às lei de finanças – LRF e Lei 4.320/64, por exemplo.

Acompanhe

Você pode acompanhar as alterações que a proposta de orçamento enviada pelo Poder Executivo sofre aqui dentro da Câmara. A página da Comissão Mista de Orçamento (http://www.camara.gov.br/internet/comissao/com_dstaqs_1.asp?id=5967&link=index/mista/orca/c_orca.asp) disponibiliza todo o processo – desde a apresentação das emendas até o momento da aprovação dessas alterações.

Crédito adicional

É natural que algumas vezes seja necessário sair um pouco do orçamento. Isso acontece na sua casa também. Eventualmente você planeja um gasto e, de repente, o moto da geladeira queima. É complicado ficar sem geladeira, por isso você vai precisar levantar dinheiro para realizar o reparo.

No governo também é assim. Se durante o exercício financeiro houver necessidade de realização de despesas acima do limite previsto na Lei, o Poder Executivo submete ao Congresso Nacional projeto de lei de crédito adicional. No caso de alterações de pequeno valor, o Congresso autoriza o Presidente da República a modificar por decreto; já nos casos de calamidade pública, o Poder Executivo pode incluir autorizações no orçamento por meio de medida provisória, que será submetida imediatamente à apreciação do Congresso.

O orçamento é autorizativo

Falando sobre as mudanças de planos que podem acontecer no orçamento, é bom deixar claro que as previsões desse planejamento não significam obrigatoriedade de execução

Assim, tudo que está determinado no orçamento tem caráter de mera autorização para realizações. Esse é um dos princípios básicos que regem o orçamento: o princípio autorizativo.

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

E você com isso?

Por que se importar com esse papo de orçamento? Porque você tem tudo a ver com isso. Afinal de contas, se faltar dinheiro no orçamento da União, com certeza, o seu dia-a-dia será afetado. Sem um planejamento correto e emendas parlamentares pode faltar dinheiro no orçamento anual para a conservação ou pavimentação da rua que você mora; vaga para o seu filho na escola; médicos nos hospitais públicos da sua cidade e até recursos para as despesas de um concurso público que você aguarda há anos.

Como participar

Se você não quiser ficar alheio à elaboração do orçamento, processo importante para qualquer brasileiro, não deixe de escolher com critério os seus representantes. Preste bastante atenção no que os candidatos prometem (que tal anotar tudo num caderninho?). Depois, confira se o seu parlamentar está cumprindo o que prometeu durante a campanha eleitoral.

Fique de olho também nas emendas que o seu representante apresenta ao orçamento da União. São elas que irão beneficiar o seu estado, cidade, bairro. Verifique como ele vota, e, principalmente, como participa na discussão de projetos de lei e votações em Plenário.

Mas, aí, é importante ter sempre em mente que o governo deve utilizar os recursos públicos visando a solução dos problemas públicos – não individuais –; ou seja, o dinheiro público é para os casos em que uma ação coletiva se faz necessária, não para beneficiar essa ou aquela pessoa.

E para acompanhar o que faz, diz e pensa o parlamentar que você elegeu, sintonize os veículos de comunicação da Câmara e do Senado - TVs, rádios - ou leia jornais e as notícias das agências pela internet. Eles transmitem o dia-a-dia dos deputados e senadores.

Cidadão ativo

Além de acompanhar o trabalho do seu representante, você também pode cooperar para solucionar os problemas da sua comunidade. Procure o seu vereador e sugira a ele que apresente emendas ao orçamento que possam beneficiar à sua cidade.

A Lei do Orçamento dos Municípios é votada uma vez por ano. Em muitas cidades do Brasil, a população participa efetivamente do processo de elaboração do orçamento. É o chamado orçamento participativo. O ideal é que as sugestões de emendas sejam encaminhadas ao seu representante até o mês de setembro.

De olho no dinheiro

Saiba ainda que as prefeituras devem informar à população sobre seus gastos. Isso é lei! No caso dos municípios, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) diz que a prefeitura deve incentivar a

participação popular na discussão de planos e orçamentos e que todo os cidadãos devem ter acesso as suas contas.

A legislação também determina que as prefeituras devem comunicar por escrito aos partidos políticos, aos sindicatos de trabalhadores e às entidades empresarias sobre a chegada da verba do orçamento da União em um prazo máximo de dois dias úteis (Art 2º Lei 9.452, de 20/03/1997). O governo federal deve avisar às câmaras municipais quando o dinheiro for liberado para as prefeituras.

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

Legislação Orçamentária

Lei Complementar nº 101/2000

Mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), é um código que diz como os administradores públicos devem agir para administrar as finanças públicas. Essa lei, no entanto, prejudica a área social porque prioriza a área fiscal, ou seja, o administrador é obrigado a utilizar s recursos primeiro para pagamento de dívidas e juros.

Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964

É a lei que estabelece normas gerais de finanças públicas para o controle dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A Constituição de 1988 deu a essa lei o status de lei complementar. Atualmente, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar nº135/1996, que tem finalidade de substituir a Lei 4.320, conforme determina o art. 165, §9º, da Constituição.

Plano Plurianual (PPA)

Essa lei define o planejamento das ações do governo por região e por um período de quatro anos. O PPA deve ser enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato. É esse Plano que estabelece as prioridades a longo prazo, que serão detalhadas na Lei Orçamentária Anual.

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

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

Lei Orçamentária Anual (LOA)

Essa lei estima a receita e fixa a despesa que a administração pública federal está autorizada a realizar num determinado exercício (gestão). Como instrumento de execução do planejamento do governo, a LOA deve ser compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e com o PPA aprovado para o período. A Constituição determina que o Orçamento deve ser votado e aprovado até o

final de cada Sessão Legislativa (que é encerrada em 22 de dezembro). Depois de aprovado, o projeto é sancionado pelo Presidente da República, transformando-se em lei. A LOA só pode ser alterada pelos projetos de lei de créditos adicionais.

Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal

Após a edição da Lei Complementar 101/2000, foi apreciada e publicada a Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, que alterou o Código Penal Brasileiro (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940), com o objetivo de estabelecer penas para os crimes contra as finanças públicas. Como exemplo, "ordenar despesa não autorizada por lei", que é autorizar despesa não prevista na LOA. A pena para quem transgride a regra é de um a quatro anos de prisão

Resolução nº1/2001 do Congresso Nacional

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

Se você quiser saber mais sobre a legislação orçamentária, acesse:

http://www.camara.gov.br/Internet/orcament/Principal/default.asp
https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/legislacao;
http://www.planejamento.gov.br/orcamento/index.htm;
http://www.senado.gov.br/sf/orcamento/siga/siga.asp;
http://www.cgu.gov.br/sfc/9dez/cartilha/index.html ;
http://www.transparencia.gov.br

Glossário

http://www2.camara.gov.br/internet/glossario
http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_a.asp

Fontes

SANCHES, Osvaldo Maldonado. Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins. Brasília 1997. Prisma;
Regimento Comum do Congresso Nacional. Legislação Conexa. Brasília 2003. Senado Federal;

SENADO FEDERAL | CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

www.senado.gov.br/siga
www.camara.gov.br/orcamento