

Administração Financeira e Orçamentária

Prof. Evandro França



Master Juris

www.masterjuris.com.br

Ciclo Orçamentário :

Conceito: o ciclo orçamentário (processo orçamentário) corresponde ao período de tempo em que se processam as atividades inerentes ao orçamento público, desde sua elaboração até o julgamento da prestação de contas e compreende quatro etapas básicas: **elaboração** da proposta orçamentária; **discussão e aprovação** da lei de orçamento; **execução** orçamentária e financeira; e **controle e avaliação**.

Outra Definição: como ensina Orin Cope, “o ciclo orçamentário pode ser definido como uma **série de passos, que se repetem em períodos prefixados**, segundo os quais **os orçamentos** sucessivos são **preparados, votados, executados, os resultados avaliados e as contas aprovadas**” . Constitui, portanto, a articulação de um conjunto de processos, dotados de características próprias, que se sucedem ao longo do tempo e se realimentam a cada novo ciclo.

OBS: o ciclo orçamentário não pode ser confundido com o exercício financeiro (01/01 a 31/12), pois corresponde a um horizonte de tempo muito maior. O ciclo orçamentário se inicia com a elaboração, passa pela discussão, execução e se encerra com o controle e a avaliação do orçamento.

Etapas do Ciclo Orçamentário:

1ª) Elaboração:

Consiste na fase em que se fazem **escolhas quanto a alocação de recursos**, tendo em vista o cenário fiscal. Esta fase é de **competência privativa do chefe do Poder Executivo**, e deve ser **compatível** com os **planos e diretrizes** já submetidos ao Legislativo. Ressalta-se que o **Poder Legislativo, Poder Judiciário, Ministério Público e o Tribunal de Contas, além da Defensoria Pública** têm **autonomia** para a elaboração de suas propostas, dentro das **condições e limites** já estabelecidos nos planos e diretrizes.

Fases da elaboração:

- 1ª) Fixação da meta fiscal;
- 2ª) Projeção das receitas;
- 3ª) Projeção das despesas obrigatórias;
- 4ª) Apuração das despesas discricionárias.

Órgãos com autonomia Orçamentária (elaboração de suas propostas):

1) Art. 12, par. 3º, LC 101/2000:

“§ 3º O Poder Executivo de cada ente colocará à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo.”

2) Art. 24 LDO/2018 (Lei 13.473/2017)

“Art. 24. Os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União encaminharão à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - Siop, até 15 de agosto de 2017, suas propostas orçamentárias, para fins de consolidação do Projeto de Lei Orçamentária de 2018, observadas as disposições desta Lei.”

2ª) Discussão e aprovação:

Fase conduzida pelo Poder Legislativo. O projeto da LOA é encaminhado à Comissão Mista Permanente, a que se refere o parágrafo 1º do art. 166 da Constituição. Vide Art. 166, CF (processo legislativo orçamentário).

OBS: 1) importante ressaltar que as normas relativas ao processo legislativo orçamentário se aplicam aos projetos de lei do PPA, da LDO, da LOA e da lei de Créditos Adicionais.

2) Os parlamentos dos estados e municípios também possuem uma Comissão Permanente com idênticas competências.

Comissão Mista:

Art.166, pár. 1º, CF:

“§ 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I – examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II – examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização

137 Art. 166, § 9º orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.”

Tramitação:

a) O Presidente da Comissão designa o Relator-Geral. A este, caberá submeter à Comissão um parecer preliminar, em que são fixados parâmetros que orientarão a elaboração dos relatórios parciais e setoriais, inclusive quanto à formulação de emendas.

b) O Relatório-Geral é discutido e votado pelo Plenário da Comissão e, posteriormente, submetido ao Plenário do Congresso Nacional.

c) Aprovada a redação final, o projeto é então encaminhado à sanção do Presidente da República.

Emendas Parlamentares:

São instrumentos de que o Poder legislativo dispõe para aperfeiçoar as propostas orçamentárias, utilizadas principalmente para se influenciar as escolhas quanto à alocação de recursos.

As emendas podem ser **individuais, de comissão ou de bancada estadual**.

Art.166, parágrafos 3º e 4º, CF:

“§ 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 que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III – sejam relacionadas (**emendas de redação**):

a) com a correção de erros ou omissões; ou

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.

OBS: Art. 12, par. 1º, LC/101/2000:

“§ 1º Reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal.”

No caso de reestimativa da receita para maior, esse aumento de projeção poderá ser indicado como fonte para custeio de emenda parlamentar.

Mensagem Retificadora:

Art. 166, par. 5º, CF: “ § 5º O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere

este artigo enquanto não iniciada a **votação**, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta. ”

Sessão Deliberativa Conjunta:

“Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão **apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional**, na forma do regimento comum.”

Trata-se de sessão conjunta do Congresso Nacional, com apuração separada dos votos.

3ª) Execução:

Após a aprovação, sanção e publicação da Lei Orçamentária, desencadeia-se, então, o processo de execução do orçamento. Nesta fase, as **despesas** fixadas são **empenhadas, liquidadas e pagas** e as **receitas** previstas são **lançadas, arrecadadas e recolhidas**.

A **execução** do orçamento se desenvolve dentro de um período denominado de **exercício financeiro** que, na administração pública, deve obrigatoriamente coincidir como o **ano civil (01 de janeiro a 31 de dezembro)**, conforme dispõe o **art. 34 da Lei nº 4.320/64**:

“Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil. “

4ª) O controle e a avaliação:

Constituem a última fase do ciclo orçamentário. Existem dois tipos de controle: interno e externo. Denomina-se **interno quando exercido dentro da própria Administração, ou seja, por agentes do mesmo Poder**, e **externo quando exercido por órgãos independentes desse Poder**. Ressalta-se que o controle, quanto ao momento, se classifica em: prévio (a priori), concomitante (pari-passu) e subsequente (a posteriori).

Art.70,CF:

“Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante **controle externo**, e pelo **sistema de controle interno de cada Poder**”

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela EC n. 19/1998)

Questões de Concursos:

- 1) (T R E ALAGOAS 2004 – CONTABILIDADE/CESPE)** Um processo orçamentário desenvolve-se integralmente dentro de um exercício financeiro.
- 2) (T R E ALAGOAS 2004 – CONTABILIDADE/CESPE)** Considere que, durante a fase de discussão e aprovação no Poder Legislativo, foi submetida a votação uma emenda modificando o projeto de lei orçamentária. Nessa situação, a emenda poderá ser aprovada desde que indique a anulação de qualquer despesa.
- 3) (TRF 4ª Região)** As emendas à proposta orçamentária devem ser apresentadas, especificamente:
- a) Da mesa da Câmara;
 - b) Da mesa do Senado;
 - c) Do Presidente da República;
 - d) Do Ministro da Fazenda;
 - e) Da comissão mista permanente.
- 4) (UnB/CESPE – MPU – Controle Interno)** No setor público, existem dois tipos de controle da execução orçamentária e financeira: o externo e o interno. O exercício do controle interno cabe ao Poder Legislativo.
- 5) (UnB/CESPE – MPU – Orçamento)** As principais etapas do ciclo orçamentário são: elaboração da proposta orçamentária; discussão, votação e aprovação da lei orçamentária; execução orçamentária e controle e avaliação da execução orçamentária.

- 6) (CESPE/UnB – CAPES)** Cabe à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização examinar e emitir parecer sobre o projeto de lei do orçamento, do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e de créditos adicionais.
- 7) (CESPE/UnB – TRE/RJ)** Se o presidente da República desejar alterar a proposta orçamentária enquanto ela estiver em tramitação no Congresso Nacional, ele não precisará utilizar nenhum dos créditos adicionais previstos na legislação vigente.
- 8) (TECNOLOGISTA/MS/FUNCAB)** No que diz respeito ao Controle da Execução Orçamentária, a Lei Federal nº 4.320/1964 determina que o Controle Externo ficará a cargo do:
- A) Poder Judiciário. B) Poder Executivo. C) Poder Legislativo. D) Ministério das Relações Exteriores. E) Ministério de Controle Orçamentário.
- 9) (ESPEC. GESTÃO/SES-MG/FUNCAB)** O Ciclo Orçamentário:
- A) Pode ser definido com uma sequência de passos alternados, em períodos aleatórios, nos quais os orçamentos sucessivos são preparados, votados, executados, com avaliação de resultados e aprovação de contas.
- B) Tem sido entendido como instrumento técnico, por estabelecer parâmetros para cobrança de tributos, mesmo sem fixar limites para a realização de gastos públicos e definir responsabilidades.
- C) Constitui a articulação de um conjunto de processos, sem características próprias, que se sucedem ao longo do tempo e se realimentam a cada novo ciclo, com avaliação de resultados e aprovação de contas.
- D) Resulta da singular natureza do orçamento, que, desde as suas mais remotas origens, tem sido entendido como instrumento político ao estabelecer parâmetros para a cobrança de tributos, fixar limites para a realização de gastos públicos.
- 10) (FGV/ANALISTA/TJ-SC ADAPTADA)** O Poder executivo envia a proposta orçamentária no prazo estabelecido no ADCT, mas poderá propor modificações:
- a) Antes do início do exercício a que o orçamento se refere. b) antes de iniciada a discussão do orçamento. c) antes de encerrada a votação do orçamento. d) antes de iniciada a votação da parte a que se refere à alteração. e) antes da proposição de emendas pelos parlamentares.

Gabarito:

- 1) Errada.
- 2) Errada.
- 3) Letra e.
- 4) Errada.
- 5) Certa.
- 6) Certa.
- 7) Certa.
- 8) Letra c.
- 9) Letra d.
- 10) Letra d.