



RIO GRANDE DO NORTE
SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E DAS FINANÇAS
COORDENADORIA DE ORÇAMENTO

CARTILHA DOS
ORÇAMENTOS
2010

APRESENTAÇÃO

A presente cartilha contém a súmula das instruções básicas para a elaboração dos orçamentos do Estado, propiciando aos técnicos das Unidades Orçamentárias e Órgãos Setoriais, a faculdade de elaborar com simplicidade seus respectivos orçamentos que comporão a Lei Orçamentária Anual - LOA.

Suas instruções vão desde os princípios preliminares dos atos laborais, até os esclarecimentos necessários ao uso do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAF, passando pelos critérios adotados para iniciar-se os orçamentos anuais, prazos de recebimento das propostas e orientações gerais da Coordenadoria de Orçamento – CPO, pondo em relevo os deveres institucionais e legais, não descartando, mas priorizando, a estrita e prévia observância dos artigos que disciplinam o PPA e, principalmente os permissivos, limitativos e proibitivos da LDO, que proporcionem a racional execução dos orçamentos propostos.

Informamos, por conseguinte, que o projeto de Lei Orçamentária Anual compõe-se de: *Mensagem; Texto do Projeto de Lei; Anexo da Receita dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social; Anexo da Despesa dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social; Anexo da Receita e da Despesa do Orçamento de Investimentos; e, Quadros consolidados que acompanham a proposta orçamentária.*

Assim, a Cartilha tenta repassar, sem exaustão, como se processa o efetivo manuseio dos instrumentos que disciplinam a técnica de orçamentação pública, através de uma linguagem simples e de fácil compreensão, de forma a suscitar no meio técnico-operacional, a necessidade de aprofundar-se na literatura, tornando seus pares, críticos na matéria.

2 – QUAIS OS FUNDAMENTOS BÁSICOS DA ORÇAMENTAÇÃO PÚBLICA?

Os fundamentos básicos que integram a Lei Orçamentária Anual acham-se organizados em três orçamentos, expressos e justapostos sob a égide da Constituição Federal de 1988, a saber:

1. O ORÇAMENTO FISCAL – Em sentido econômico, designa o plano de atuação fiscal do setor público para um determinado exercício ou período. É a sistematização das intervenções pelas quais serão implementadas as políticas fiscais pré-estabelecidas. Abrange a programação dos Poderes, seus fundos, autarquias, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, bem como das empresas públicas, sociedades de economia mista.

2. O ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL – Constitui o detalhamento, sob a forma de um orçamento bem individualizado, dos montantes das receitas vinculadas aos gastos da seguridade social a serem captadas pelo Poder Público ou de outras que lhe sejam asseguradas ou transferidas do orçamento fiscal e dos detalhamentos das programações relativas à saúde, à previdência e à assistência social. Abrange todas as entidades e órgãos vinculados à seguridade social da administração direta e indireta, bem como, os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

3. O ORÇAMENTO DE INVESTIMENTOS – Contempla o programa de investimentos de todas as empresas em que o Estado direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

3 – COMO SÃO ELABORADOS?

Tomando-se como referência, prioritariamente, os instrumentos de planejamento plurianual e de diretrizes orçamentárias (PPA e LDO), que darão suporte legal ou constitucional à execução dos projetos neles contidos e às atividades pertinentes a cada Unidade Orçamentária, tais como:

- Programas, ações e projetos multisetoriais (PPA);
- Diretrizes gerais, metas e prioridades do Governo (LDO);
- Quantificação dos recursos financeiros, ou seja, a projeção da receita e a fixação da despesa;
- Limite (teto) dos recursos destinados aos órgãos setoriais, aprovado pelo Governo.

Cada Unidade Orçamentária elaborará e executará seu próprio orçamento, que será composto de *projetos e atividades com objetivos claros* e devidamente classificados de acordo com a funcional-programática:

- Função;
- Subfunção;
- Programa;
- Projeto ou Atividade;
- Objetivo;
- Detalhamento da despesa (categoria econômica, grupo de natureza da despesa, modalidade de aplicação e elemento de despesa).

4 – COMO SE INICIA O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS ORÇAMENTOS?

O ponto de partida é a *estimativa das receitas*, obedecendo aos seguintes critérios:

a) Transferências Compulsórias da União – será estabelecida de acordo com os dados fornecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN ou pela Secretaria de Orçamento Federal - SOF.

b) Receitas Tributárias – serão previstas de acordo com a metodologia e dados fornecidos pela Secretaria de Estado da Tributação, quanto ao ICMS, IPVA e ITCD.

c) Receitas Diretamente Arrecadadas – sua projeção inicia-se com a captação da proposta dos órgãos setoriais, utilizando metodologias apropriadas a cada realidade, previamente estabelecidas na *LDO/2010*.

d) Receitas Oriundas de Convênios com Órgãos ou Entidades Nacionais e Estrangeiras – são projetados com base nos convênios em andamento ou em negociação até a data prevista para a entrega da proposta por cada Unidade Orçamentária. Devem estar inclusas na *LDO/2010* e só podem ser alteradas com justificativas bem fundamentadas.

e) Operações de Crédito Internas e Externas (Empréstimos) – são projetadas na forma do item anterior, mas não podem ser alteradas. Terão como teto global o limite máximo estabelecido no *art. 167, inciso III da Constituição Federal* e em seus projetos de lei encaminhados à Assembleia Legislativa até 30 de agosto de 2009.

f) Outras Receitas – são as receitas que não se enquadram nos critérios anteriormente estabelecidos, projetadas dentro da maior realidade possível e acompanhadas, sempre, da respectiva metodologia de cálculo, levando em conta a característica própria da fonte geradora.

A *fixação das despesas* será compatível com os tetos previamente fornecidos, obedecendo aos seguintes critérios:

a) Despesas com Pessoal e Encargos Sociais – serão projetadas tomando-se como base de análise a folha de pessoal relativa ao mês de julho do exercício 2009, feita pela Secretaria de Estado da Administração e dos Recursos Humanos, considerando provimentos de cargos, atos de promoções e de incorporações; e, reajustes remuneratórios refletindo o crescimento vegetativo e a inflação adotada no anexo de *Metas Fiscais – Metas Anuais da LDO/2010*. A inclusão de direitos autorizados observará os limites fixados nos *arts. 18 e 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal e na LDO/2010*.

As despesas específicas para treinamento de formação, qualificação e requalificação de pessoal estarão concentradas na Escola de Governo, integrante da estrutura organizacional da SEARH, excetuando-se aqueles que disponham de recursos próprios e os da administração indireta, atendendo ao disposto na *LDO/2010*.

b) Despesas com Custeio e com PASEP – as despesas com custeio realizadas à conta de recursos orçamentários do Tesouro Estadual para cada exercício, *terão como limite a média das despesas realizadas e estimadas em 2008 e 2009 e a inflação média apurada no período*, excetuando-se aquelas com Pessoal e Encargos Sociais, conforme dispõe a *LDO/2010*. A fixação das despesas com PASEP obedecerá às normas legais vigentes.

c) Dispêndios com Atividades de Ação Delimitada e com Projetos de Duração Continuada – são vedadas despesas classificadas como atividades que resultem em duração limitada no tempo, das quais resultem produtos que concorram para a expansão ou aperfeiçoamento de ações do governo, bem como a classificação como projetos, de ações de duração continuada, conforme explicitadas na *LDO/2010*.

d) Despesas de Exercícios Anteriores – constam do artigo 37 da Lei nº 4.320/64, mas que não poderão ser consignadas para o exercício seguinte, por impedimento constante na *LDO*. Todavia, caso persistam ou remanesçam tais despesas, deve a Unidade Orçamentária, durante o exercício corrente, indicar fonte do seu próprio orçamento a fim de suplementar a rubrica, excetuando-se as obrigações determinadas por imperativo constitucional ou legal.

e) Despesas Determinadas por Sentenças Judiciais – serão impreterivelmente apresentadas até 1º de julho do exercício exequendo (*§1º, art. 81 da CE*), quando os precatórios forem expedidos pela Justiça do Trabalho e pertinentes aos órgãos da Administração Direta, estarão centralizados na Procuradoria Geral do Estado; e, para precatórios das demais origens, no Tribunal de Justiça. As dívidas auferidas por precatórios contra a Administração Indireta, terão os respectivos recursos programados e pagos pelo próprio órgão devedor, observado os critérios fixados na *LDO*.

f) Transferências a Municípios – são decorrentes da participação na arrecadação do ICMS, IPVA, ROYALTIES e IPI-exportação, fixadas de acordo com o percentual estabelecido na legislação vigente, em função da arrecadação prevista nos orçamentos do Estado.

g) Desembolso com Contrapartida – Cada órgão deverá processar o levantamento de todos os convênios em andamento e que terão continuidade no ano subsequente, bem como aqueles em negociação, devendo ater-se ao cuidado de adequar racionalmente suas despesas, de forma a atender plenamente o objeto de cada convênio e não comprometa com recursos de seu próprio orçamento.

h) Dívidas com o INSS e o FGTS – Os valores relacionados às despesas com a Previdência (INSS) serão fixados de acordo com os montantes negociados até a data de elaboração das propostas orçamentárias e os relativos ao FGTS, serão calculados conforme negociação realizada através da *Lei nº 6.773, de 15 de maio de 1995*.

Para a elaboração dos orçamentos é de vital importância a efetiva participação de cada Órgão ou Entidade que compõe a Administração Pública Estadual, com propostas orçamentárias firmadas dentro da realidade financeira do Estado e da situação econômica do país, buscando-se atingir continuamente o equilíbrio fiscal.

Para a consecução desse objetivo são desenvolvidas as seguintes etapas para a elaboração dos orçamentos:

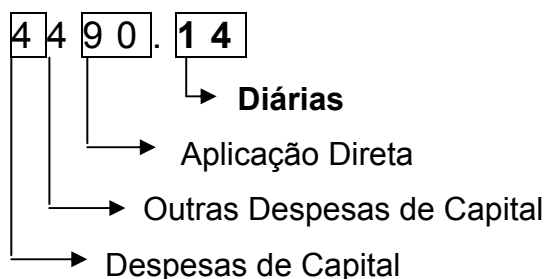
1ª ETAPA: Nos meses de janeiro a junho é desenvolvida a análise da série histórica da execução orçamentária dos últimos exercícios, são estimadas as receitas para definição dos limites de gastos por Unidade Orçamentária.

2ª ETAPA: No mês de julho os Órgãos Setoriais ou Unidades Orçamentárias apresentam o detalhamento de suas programações, que deve constar:

- Atividades – alocar, nos respectivos elementos de despesa, os recursos que assegurem sua manutenção e execução de ações voltadas, quando se aplicar, ao bem estar da coletividade.
- Projetos – alocar, nos elementos de despesa, os recursos necessários a investimentos ou correlatos, distribuindo o total da despesa em seus respectivos elementos.

Ao tomarmos como exemplo dispêndios para construção de uma ponte (obra), deve-se manter a ramificação da classificação orçamentária como tal, distribuindo cada gasto nos respectivos elementos de despesa, ou seja: **14 – Diárias, 30 – Material de Consumo, 36 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física** e assim por diante.

Exemplo para Diárias:



- Despesas Obrigatórias – despesas com pessoal, serviço da dívida, benefícios previdenciários e encargos sociais.

3ª ETAPA: Formaliza o documento final com todos os demonstrativos exigidos por lei e os remete ao Gabinete Civil, sob a forma de projeto de lei, para envio ao Poder Legislativo.

Na Assembléia Legislativa os deputados analisam e discutem o projeto, fazem as emendas que julgarem necessárias, votam e o devolvem ao chefe do Poder Executivo.

A este último cabe o dever de acatar ou vetar as emendas antes da sanção do projeto de lei.

5 – COMO INICIAR E CONCLUIR AS PROPOSTAS?

Os Órgãos ou Unidades Orçamentárias procederão a análise prévia de seu(s) último(s) orçamento(s), averiguando em seus projetos/atividades a melhor forma de tornar a nova proposta exequível, compatibilizando-a com a LDO/2010.

De posse de seus tetos orçamentários, utilizarão o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAF), onde introduzirão os dados dos seus respectivos orçamentos.

Após a inserção dos dados e feitas as checagens finais entre os valores lançados (receitas x despesas), serão as propostas finalizadas e remetidas à SEPLAN através de ofício do titular de cada Órgão.

6 – COMO VIABILIZAR A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA AO LONGO DO ANO?

As Unidades Orçamentárias devem analisar, criteriosamente, sua execução orçamentária dos últimos anos e, assim, fundamentar sua proposta dentro da maior realidade possível, verificada nos Relatórios da Execução Orçamentária do SIAF.

Devem estar atentas para as proibições, como o remanejamento de recursos de pessoal, e para o limite de autorizações de créditos suplementares estabelecidos na LOA, pois tal inobservância pode inviabilizar a execução de seus orçamentos.

São quatro tipos de remanejamento de recursos via solicitação de crédito suplementar e visam adequar os recursos orçamentários, possibilitando ajustar e tornar viável a execução orçamentária em cada exercício.

Exemplos:

1º) *Crédito Suplementar com alteração*, apenas, *de zona*:

Crédito Suplementar:

UO	Programa de Trabalho	Zona	Nome	Ação	Natureza Despesa	Anexo	Fonte Recurso	Valor
Acréscimo								
19131	04 122 1902 14440000	0001	Elaboração e Execução de Projetos Especiais		339039	3	100	255.000,00
							Total	255.000,00
Redução								
19131	04 122 1902 14440000	0002	Elaboração e Execução de Projetos Especiais		335041	3	100	255.000,00
							Total	255.000,00

2º) *Crédito Suplementar* com **alteração**, apenas, **de projeto/atividade**:

Crédito Suplementar:

UO	Programa de Trabalho	Zona	Nome	Ação	Natureza Despesa	Anexo	Fonte Recurso	Valor	
Acréscimo									
18131	12 361 1804	10288000	0001	Melhoria e Produtividade do Ensino Fundamental					
					449051	3	100	228.900,00	
							Total	228.900,00	

Redução

18131	12 361 1804	1347000	0001	Desenvolvimento e Expansão do Programa FUNDESCOLA					
					449051	3	100	228.900,00	
							Total	228.900,00	

3º) *Crédito Suplementar* obtido através de incorporação de recursos oriundos de **superávit financeiro**, apurado em balanço patrimonial:

Crédito Suplementar (Superávit Financeiro)

UO	Programa de Trabalho	Zona	Nome	Ação	Natureza Despesa	Anexo	Fonte Recurso	Valor	
Acréscimo									
25203	06 181 2531	12660000	0001	Melhoria e Produtividade do Ensino Fundamental					
					339039	3	250	6.600.000,00	
					449052	3	250	2.600.000,00	
							Total	9.200.000,00	

Superávit Financeiro apurado no Balanço Patrimonial, proveniente de Taxa de Serviço de Segurança Pública – Administração Indireta, Elemento de Receita: 11219902.

4º) *Crédito Suplementar* obtido através de **excesso de arrecadação** oriundo de convênio, operação de crédito, etc.

Crédito Suplementar (Excesso de Arrecadação)

UO	Programa de Trabalho	Zona	Nome	Ação	Natureza Despesa	Anexo	Fonte Recurso	Valor	
Acréscimo									
17202	20 606 1704	11660000	0001	Educação no Campo					
					339030	3	281	5.000,00	
					339039	3	281	45.000,00	
							Total	50.000,00	

Excesso de Arrecadação de recursos oriundos do Convênio celebrado entre a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República e o Governo do Estado do RN.

Um outro tipo de remanejamento de recursos é a alteração de QDD. É a forma mais simplificada, pois ocorre dentro da estrutura mínima da classificação econômica da despesa, alterando-se, apenas, a *Natureza da Despesa*. Viabiliza-se por ato próprio de cada Órgão (portaria, resolução, etc.).

Alteração de QDD:

UO	Programa de Trabalho	Zona	Nome	Ação	Natureza Despesa	Anexo	Fonte Recurso	Valor	
Acréscimo									
19131	04 122 1902 14440000	0001	Elaboração e Execução de Projetos Especiais			4490 51	3	100	500.000,00
Total								500.000,00	
Redução									
19131	04 122 1902 14440000	0001	Elaboração e Execução de Projetos Especiais			4490 52	3	100	500.000,00
Total								500.000,00	

Observe-se que todos os instrumentos somente terão validade após suas publicações no Diário Oficial do Estado.

Existe um tipo de operação durante a vigência dos orçamentos que é a *Antecipação de Cotas*. Visa atender necessidades prementes ou imprevistas e realiza-se dentro da estrutura do *cronograma mensal de desembolso*, previsto na Programação Financeira de cada órgão. É submetida à análise da Coordenadoria de Administração Financeira – CAF, para fins de autorização.

Solicitação de Antecipação de Cotas

Data: 27/07/09 Processo 30800/09 - SEPLAN

Órgão Fonte Descrição do Órgão

19.102 100 Encargos Gerais

Acréscimo

Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maio
Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro
	100.000,00			
Novembro	Dezembro	A Programar	Total	
			100.000,00	

Redução

Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maio
Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro
Novembro	Dezembro	A Programar	Total	
	100.000,00		100.000,00	

7 – COMO E ONDE SERÃO TIRADAS AS DÚVIDAS?

A SEPLAN (www.seplan.rn.gov.br), na qualidade de órgão de Coordenação Central, através de sua Coordenadoria de Orçamentário – CPO, dará o suporte técnico a fim de dirimir as dúvidas surgidas durante todo o processo de elaboração dos orçamentos, ressaltando a imperiosa necessidade de sempre recorrer-se às normas contidas na LDO e às ações inerentes ao PPA, além do manual do SIAF e dos instrumentos literários existentes.

Finalmente, com vistas a viabilizar o encaminhamento do projeto de lei à apreciação do Poder Legislativo dentro do prazo constitucional, torna-se relevante apelar às Unidades Orçamentárias a remeterem suas propostas à CPO/SEPLAN, de acordo com as datas pré-fixadas no calendário.

8 – QUAIS OS PRAZOS LEGAIS OU CONSTITUCIONAIS DE ENTREGA?

O Governo do Estado tem, impreterivelmente, os seguintes prazos para entrega de projetos de lei à Assembléia Legislativa:

- Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias: *15 de maio*;
- Projeto de Lei Orçamentária anual: *15 de setembro*;

Os prazos para encerramento da execução orçamentária e financeira são estabelecidos pelo Poder Executivo, através de decreto.

O exercício orçamentário no Rio Grande do Norte coincide com o ano civil.

8 – QUE LEGISLAÇÃO TRATA DESSA MATÉRIA?

Existem leis e/ou dispositivos constitucionais que disciplinam a orçamentação pública, porém os técnicos e os analistas de orçamento devem estar sempre atentos aos novos documentos editados pelas esferas superiores e centrais de controle orçamentário, que venham reorientar, adequar ou estabelecer procedimentos atualizados, visando melhorar ou facilitar a elaboração e a execução orçamentárias. Os que estão em voga são, dentre outros:

- Constituições Federal e Estadual;
- Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964;
- Decreto Federal nº 2.829, de 29 de outubro de 1988;
- Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993;
- Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996;
- Lei Federal nº 9.790, de 23 de março de 1999;
- Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000;
- Portaria Interministerial nº 163, de 04 de maio de 2001;
- Manual de Utilização do SIAF – *siaf.seplan.govrn*;
- Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins, de Osvaldo Maldonado

Sanches.

- Lei nº 9.252, de 12 de agosto de 2009 – LDO/2010.