

Manual Técnico para Elaboração da Lei Orçamentária Anual



Rev. 05

GOVERNADOR DO ESTADO

José Renan Vasconcelos Calheiros Filho

VICE - GOVERNADOR

José Luciano Barbosa Da Silva

**SECRETÁRIO DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, GESTÃO E
PATRIMÔNIO**

Fabício Marques Santos

SECRETÁRIO EXECUTIVO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

Genildo José da Silva

SUPERINTENDENTE DE ORÇAMENTO PÚBLICO

Wagner Silva de Sena

GERENTE DE ORÇAMENTO

Gustav Ives Mendes

GERENTE DE ESTUDOS E PROJEÇÕES

Eden Oliveira

GERENTE DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Saadia Maria de Lima Silva

EQUIPE TÉCNICA

Ana Gleude Silva Albuquerque

Bernardo Isídio de Oliveira

Camila Bockhorny Mendes

Felliphy Rammon Queiroz Ferreira

José Tasso Ivo

Leonildo José Oliveira da Silva

Lígia Maria Mendonça Porto Sarmento

Simone Maria Alves Calheiros

Renata Chrystyanne Oliveira Lúcio

Valdelúcia Maria de Albuquerque Sarmento

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 02, DE 21 DE JULHO DE 2017.

Aprova a edição revisada, versão 2017, do Manual Técnico para elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA, e dá outras providências.

A SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, GESTÃO E PATRIMÔNIO, no uso das atribuições que lhe confere o art. 114, incisos I e II, da Constituição Estadual;

CONSIDERANDO o disposto no do art. 10, inciso III, alínea “a”, art. 11 e art. 77, § 2º, da Lei Delegada nº 47, de 10 de agosto de 2015, no art. 1º do Decreto nº 6.581, de 18 de junho de 2010, e no § 2º do art. 1º da Instrução Normativa/SEPLANDE nº 01, de 01 de abril de 2013, e

CONSIDERANDO a necessidade de, no âmbito do Sistema de Planejamento e Orçamento do Estado de Alagoas, orientar, estabelecer diretrizes e normas técnicas e supervisionar os processos de elaboração do orçamento anual, e tendo em vista o que consta do Processo Administrativo nº 1700-5208/2017.

RESOLVE:

Art. 1º Fica aprovado, na forma do Anexo I, o Manual Técnico para elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA, o qual vinculará todos os órgãos e entidades da Administração Pública estadual, nos termos do art. 10, inciso III, alínea “a”, art. 11 e art. 77, § 2º, da Lei Delegada nº 47, de 10 de agosto de 2015.

§ 1º O Manual Técnico deve ser observado por todos os órgãos e entidades neste exercício e nos subsequentes.

§ 2º As revisões e atualizações que se fizerem necessárias no Manual Técnico serão promovidas até 30 de julho de cada ano.

§ 3º A SEPLAG disponibilizará em seu endereço eletrônico a íntegra do Manual Técnico, inclusive com a compilação das eventuais alterações promovidas, e em outras plataformas que achar pertinentes.

Art. 2º Ficam mantidas as regras instituídas na Instrução Normativa/SEPLANDE nº 01, de 01 de abril de 2013, naquilo que não tiver sido alterado por esta Instrução Normativa.

Art. 3º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, GESTÃO E PATRIMÔNIO, em Maceió, 21 de julho de 2017, 201º da Emancipação Política e 129º da República.

Fabício Marques Santos

Secretário de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	6
1. LISTA DE SIGLAS	7
2. SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO	9
2.1. Estrutura do Sistema de Planejamento e Orçamento	
2.2. Competências dos Órgãos do Sistema de Planejamento e Orçamento	10
2.2.1. Órgão Central	
2.2.2. Órgãos Setoriais	
2.2.3. Unidades Orçamentárias	11
3. PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS	12
3.1. Princípio Orçamentário da Unidade	
3.2. Princípio Orçamentário da Universalidade	
3.3. Princípio Orçamentário da Anualidade	
3.4. Princípio Orçamentário da Exclusividade	13
3.5. Princípio Orçamentário do Equilíbrio	
3.6. Princípio Orçamentário da Legalidade	
3.7. Princípio Orçamentário da Publicidade	
3.8. Princípio Orçamentário da Especificação ou Especialização	14
3.9. Princípio Orçamentário da Não-afetação da Receita	
4. FUNDAMENTOS E ESTRUTURA DO ORÇAMENTO	14
4.1. Fundamentos Legais do Orçamento	
4.1.1. Constituição Federal	
4.1.2. Constituição do Estado de Alagoas	15
4.2. Estrutura do Orçamento	20
4.2.1. Esfera Orçamentária	
4.2.2. Classificação da Receita	
4.2.2.1. Classificação da Receita Segundo sua Natureza	21
4.2.3. Classificação Institucional	24
4.2.4. Classificação das Ações	25
4.2.4.1. Função 29	
4.2.4.2. Subfunção 29	
4.2.4.3. Programa 30	26
4.2.4.4. Projeto 31	27
4.2.4.5. Atividade 32	
4.2.4.6. Operação Especial	28
4.2.5. Classificação da Despesa	
4.2.5.1. Categoria Econômica	
4.2.5.2. Grupo de Natureza da Despesa	
4.2.5.3. Modalidade de Aplicação	
4.2.5.4. Elemento de Despesa	

4.2.6. Classificação Auxiliares	33
4.2.6.1. Fonte de Recursos	
5. PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA	34
5.1. Premissas para a Elaboração da LOA	
5.2. Atividades para a Elaboração da LOA	36
5.2.1. Planejamento do Processo de Elaboração	38
5.2.2. Definição de Parâmetros para as Estimativas de Receitas	
5.2.3. Revisão da Estrutura Programática	
5.2.4. Estimativa da Receita do Tesouro	
5.2.5. Estimativa dos Agregados de Despesa	39
5.2.6. Estudo e Definição dos Tetos Orçamentários	40
5.2.7. Divulgação das Diretrizes e dos Tetos para Elaboração das Propostas	41
5.2.8. Estimativa das Receitas Próprias	42
5.2.9. Elaboração das Propostas Orçamentárias	
5.2.10. Análise e Compatibilização das Propostas Orçamentárias	
5.2.11. Consolidação e Aprovação do Projeto da LOA	
5.2.12. Formalização do Projeto da LOA	43
5.2.13. Aprovação do Projeto da LOA	
5.2.14. Exame e Parecer Jurídico sobre o Projeto da LOA	
5.2.15. Encaminhamento do Projeto da LOA à Assembléia Legislativa	
5.2.16. Divulgação do Projeto da LOA na Internet	
5.2.17. Sanção do Projeto da LOA	
5.2.18. Acompanhamento da Deliberação sobre os Vetos	
6. PROCESSO DE REVISÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL	44

APRESENTAÇÃO

O processo de desenvolvimento da Lei Orçamentária Anual (LOA) reflete o empenho do Governo de Alagoas, no âmbito do planejamento, em destinar os recursos orçamentários às ações e direcionar a estrutura governamental, com o intuito maior de atender às necessidades da população.

A elaboração do orçamento envolve, entre outras coisas, todos os órgãos do Governo em um conjunto de atividades desenvolvidas de forma alinhada e, rigorosamente, dentro do período estipulado para que o Poder Executivo encaminhe o projeto à Assembleia Legislativa no prazo determinado pela Constituição do Estado.

Enquanto instituição responsável por todo o processo, cabe à Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio (Seplag) coordenar, orientar, estabelecer diretrizes e normas técnicas e supervisionar a elaboração do orçamento anual, além de sua revisão e do acompanhamento de sua execução.

Assim, é fundamental que os órgãos integrantes do Sistema de Planejamento e Orçamento entendam as etapas e as atividades do processo orçamentário, bem como as atribuições que lhes são próprias para o desenvolvimento da LOA.

Com o objetivo de difundir e homogeneizar conceitos, procedimentos, técnicas e viabilizar o aperfeiçoamento do processo de elaboração do projeto da LOA no âmbito do Governo de Alagoas, a Seplag disponibiliza este Manual, reiterando que o intuito central deste trabalho é sempre o atendimento das necessidades da população.

Neste sentido, o esforço em integrar os órgãos envolvidos e aperfeiçoar o processo de elaboração da proposta orçamentária do Governo visa beneficiar, primordialmente, a sociedade alagoana.

Fabício Marques Santos
Secretário de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio

1. LISTA DE SIGLAS

ADEAL	Agência de Defesa e Inspeção Agropecuária de Alagoas
AFAL	Agência de Fomento de Alagoas S.A.
ALE	Assembleia Legislativa Estadual
ALGÁS	Gás de Alagoas S.A.
AMGESP	Agência de Modernização da Gestão de Processos
ARSAL	Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado de Alagoas
CASAL	Companhia de Abastecimento D'Água e Saneamento de Alagoas
CARHP	Companhia de Administração de Recursos Humanos e Patrimoniais
CBMAL	Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Alagoas
CEDEC	Coordenadoria Estadual de Defesa Civil
CEPAL	Companhia de Edição, Impressão e Publicação de Alagoas
CGE	Controladoria Geral do Estado
CPOF	Comitê de Programação Orçamentária e Financeira
DER	Departamento de Estradas de Rodagem
DETRAN	Departamento Estadual de Trânsito de Alagoas
DITEAL	Diretoria de Teatros do Estado de Alagoas
DPGE	Defensoria Pública Geral do Estado
EMATER	Instituto de Inovação para o Desenvolvimento Rural Sustentável de Alagoas
FAPEAL	Fundação de Amparo à Pesquisa de Alagoas
FES	Fundo Estadual de Saúde
FEAS	Fundo Estadual de Assistência Social
FIA	Fundo para Infância e Adolescência
FUNERC	Fundo de Registro e do Comércio
FUNJURIS	Fundo Especial de Modernização do Poder Judiciário
FUNPEAL	Fundo Penitenciário do Estado de Alagoas
FUNSEFAZ	Fundo de Modernização e Desenvolvimento Fazendário
GC	Gabinete Civil
IDERAL	Instituto de Desenvolvimento Rural e Abastecimento de Alagoas
IDP	Identificador da Despesa Primária
IMA	Instituto de Meio Ambiente do Estado de Alagoas
INMEQ	Instituto de Metrologia e Qualidade de Alagoas
IPASEAL	Instituto de Assistência à Saúde dos Servidores do Estado de Alagoas
ITEC	Instituto de Tecnologia em Informática e Informação
ITERAL	Instituto de Terras e Reforma Agrária de Alagoas
IZP	Instituto Zumbi dos Palmares

LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LIFAL	Laboratório Industrial Farmacêutico
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PCAL	Polícia Civil do Estado de Alagoas
PGE	Procuradoria Geral do Estado
PMAL	Polícia Militar do Estado de Alagoas
POAL	Perícia Oficial do Estado de Alagoas
PPA	Plano Plurianual
PROCON	Fundo Estadual de Defesa do Consumidor
RCL	Receita Corrente Líquida
SEADES	Secretaria de Estado da Assistência e Desenvolvimento Social
SEAGRI	Secretaria de Estado da Agricultura, Pesca e Aquicultura
SECOM	Secretaria de Estado da Comunicação
SECTI	Secretaria de Estado da Ciência, da Tecnologia e da Inovação
SECULT	Secretaria de Estado da Cultura
SEDUC	Secretaria de Estado da Educação
SEFAZ	Secretaria de Estado da Fazenda
SEINFRA	Secretaria de Estado da Infraestrutura
SELAJ	Secretaria de Estado do Esporte, Lazer e Juventude
SEMARH	Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos
SEMUDH	Secretaria de Estado da Mulher e dos Direitos Humanos
SEPREV	Secretaria de Estado de Prevenção a Violência
SEPLAG	Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio
SERIS	Secretaria de Estado de Ressocialização e Inclusão Social
SERVEAL	Serviço de Engenharia de Alagoas S.A.
SETRAND	Secretaria de Estado de Transporte e Desenvolvimento Urbano
SESAU	Secretaria de Estado da Saúde
SETE	Secretaria de Estado do Trabalho e Emprego
SEDETUR	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e Turismo
SOP	Superintendência de Orçamento Público
SUPLAN	Superintendência de Planejamento e Gestão de Políticas Públicas
STE	Superintendência do Tesouro Estadual
UNCISAL	Universidade Estadual de Ciências da Saúde de Alagoas
UNEAL	Universidade Estadual de Alagoas

2. SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

2.1. Estrutura do Sistema de Planejamento e Orçamento

As atividades de planejamento e de orçamento se desenvolvem de forma transversal à estrutura organizacional do Governo.

Essa característica requer que um conjunto de unidades especializadas, pertencentes a órgãos diferentes, mas orientadas no sentido do alcance dos objetivos do Governo, trabalhem de forma integrada com vistas à alocação dos recursos às suas ações, configurando, portanto, a dinâmica de um sistema.

É essa a razão da existência do Sistema de Planejamento e Orçamento, que tem por finalidade formular o planejamento estratégico estadual, os planos estaduais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, bem como gerenciar os processos de planejamento e de orçamento do Estado.

O Sistema de Planejamento e Orçamento, legalmente instituído, é composto pela SEPLAG e pelas unidades de planejamento e orçamento¹ dos órgãos e entidades da administração direta e indireta do Poder Executivo.

Como a atividade de elaboração orçamentária alcança todos os Poderes, a Assembleia Legislativa Estadual, o Tribunal de Contas do Estado, o Tribunal de Justiça, a Defensoria Pública Geral do Estado e o Ministério Público também integram e complementam o Sistema de Planejamento e Orçamento.

A SEPLAG é o órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento e, no Poder Executivo, os órgãos setoriais são as unidades de planejamento e orçamento das Secretarias de Estado e de outros órgãos, de acordo com a legislação em vigor.

A área de atuação da unidade de planejamento e orçamento de cada Secretaria de Estado, na condição de órgão setorial, abrange as unidades orçamentárias da respectiva Secretaria e das entidades da administração direta e indireta a ela vinculadas.

¹

Em geral, tais unidades são denominadas de planejamento, orçamento e finanças, uma vez que integram também o Sistema de Administração Financeira e Contabilidade, coordenado pela Secretaria de Estado da Fazenda.

2.2. Competências dos Órgãos do Sistema de Planejamento e Orçamento

2.2.1. Órgão Central

Nos termos do Decreto Nº 6.581, de 18 de junho de 2010, que estabelece as competências dos órgãos centrais e setoriais dos sistemas de planejamento e orçamento, administração financeira e contabilidade e controle interno, compete à SEPLAG, na condição de órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento:

Formular o planejamento estratégico estadual, os planos estaduais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, bem como gerenciar os processos de planejamento e de orçamento do Estado.

Coordenar, orientar, estabelecer diretrizes e normas técnicas e supervisionar os processos de elaboração das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, de abertura dos créditos adicionais, bem como a revisão do orçamento anual e o acompanhamento da execução orçamentária.

Adequar os projetos de leis relativos ao plano plurianual e suas alterações, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual, assim como os projetos de leis e decretos relativos aos créditos adicionais.

Desenvolver estudos, coordenar, orientar, estabelecer diretrizes e normas técnicas para o processo de viabilização de fontes alternativas de recursos para o financiamento das ações governamentais.

Coordenar, orientar, estabelecer as normas técnicas e supervisionar a utilização e o aperfeiçoamento de sistemas de informação integrados de apoio à elaboração e à implementação do plano plurianual, do orçamento anual e dos projetos governamentais estruturantes.

Exercer a supervisão técnica dos recursos humanos alocados no referido Sistema, bem como desenvolver e promover programas de capacitação técnica dos mesmos, em articulação com o órgão central do Sistema de Recursos Humanos.

Realizar estudos e pesquisas concernentes ao desenvolvimento e ao aperfeiçoamento dos processos de planejamento, orçamento e gestão de projetos estruturantes, bem como do referido Sistema.

Articular-se com órgãos e entidades públicas federais, estaduais e municipais e instituições privadas com o objetivo de viabilizar o intercâmbio de informações e de experiências voltadas ao desenvolvimento e ao aperfeiçoamento dos processos de planejamento e de orçamento.

Prestar apoio técnico aos municípios do Estado no tocante aos processos e aos instrumentos de planejamento e orçamento.

2.2.2. Órgãos Setoriais

Ainda de acordo com o Decreto Nº 6.581, de 18 de junho de 2010, compete aos

órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e Orçamento, no âmbito das suas áreas de atuação:

Coordenar, orientar, estabelecer diretrizes e normas técnicas setoriais e supervisionar os processos de elaboração das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, das solicitações de créditos adicionais, bem como a revisão do orçamento anual e o acompanhamento da execução orçamentária.

Consolidar as propostas relativas ao plano plurianual e as suas alterações, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual, assim como às solicitações de créditos adicionais.

Desenvolver estudos, coordenar e orientar o processo de viabilização de fontes alternativas de recursos para o financiamento das ações do setor, em articulação com o órgão central.

Analisar e avaliar a adequação da estrutura programática do setor e propor ao órgão central as necessárias alterações.

Fixar, de acordo com as diretrizes e prioridades setoriais, os limites financeiros para elaboração das propostas do plano plurianual e do orçamento anual das unidades orçamentárias e das entidades da Administração Indireta.

Realizar estudos e pesquisas concernentes ao desenvolvimento e ao aperfeiçoamento dos processos de planejamento, orçamento e gestão de programas e projetos estruturantes setoriais.

2.2.3. Unidades Orçamentárias

De acordo com o artigo 14 da Lei Federal Nº 4.320, de 17 de março de 1964, constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias.

Nestes termos, constituem unidades orçamentárias, no âmbito do Sistema de Planejamento e Orçamento do Estado de Alagoas, a Assembleia Legislativa Estadual, o Tribunal de Contas do Estado, o Tribunal de Justiça, o Ministério Público, a Defensoria Pública Geral do Estado, os órgãos da Governadoria e de Assessoramento Imediato ao Governador, as Secretarias de Estado e os órgãos da Administração Direta e Indireta a elas vinculados.

Embora sem estrutura administrativa, os fundos, os Encargos Gerais do Estado, os Encargos Financeiros do Estado com os Municípios e a Reserva de Contingência são tratados como unidades orçamentárias para efeito da consignação de dotações orçamentárias próprias.

Compete às unidades orçamentárias no seu âmbito de atuação:

Coordenar e orientar os procedimentos das unidades administrativas do seu órgão no processo de elaboração da proposta orçamentária e das solicitações de créditos adicionais.

Elaborar a proposta orçamentária e as solicitações de créditos adicionais,

formalizando-as aos respectivos órgãos setoriais, bem como promover o acompanhamento da execução orçamentária.

Desenvolver projetos, participar de estudos e de processos de captação de recursos para o financiamento das ações orçamentárias sob sua responsabilidade, em articulação com os órgãos setorial e central do Sistema de Planejamento e Orçamento.

Analisar e avaliar sistematicamente a adequação dos programas e das ações orçamentárias sob sua responsabilidade, propondo ao órgão setorial as necessárias alterações.

Fixar, de acordo com as diretrizes e prioridades do seu órgão, os limites financeiros para elaboração das propostas orçamentárias das unidades administrativas.

Realizar estudos e pesquisas concernentes ao desenvolvimento e ao aperfeiçoamento do processo de orçamento, propondo ao órgão setorial as medidas consideradas pertinentes.

3. PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

Os princípios orçamentários básicos para a elaboração, execução e controle do orçamento público, válidos para todos os Poderes nos três níveis de governo, estão definidos na Constituição Federal de 1988, na Constituição do Estado de Alagoas e na Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.

3.1. Unidade

De acordo com este princípio, previsto no artigo 2º da Lei Federal nº 4.320/1964, cada ente da federação (União, Estado ou Município) deve possuir apenas um orçamento, estruturado de maneira uniforme. Dessa forma, todas as receitas previstas e despesas fixadas, em cada exercício financeiro, devem integrar um único documento legal dentro de cada esfera federativa: a Lei Orçamentária Anual (LOA).

3.2. Universalidade

Segundo o artigo 2º da Lei Federal nº 4.320/1964, recepcionado e normatizado § 5º do art. 165 da Constituição Federal, a LOA deverá conter todas as receitas e despesas de todos os Poderes, órgãos, entidades, fundos e fundações instituídas e mantidas pelo poder público

3.3. Anualidade e Periodicidade

Este princípio, estipulado pelo art. 2º da Lei nº 4.320/1964, delimita o exercício financeiro orçamentário como o período de tempo ao qual a previsão das receitas e a fixação das despesas registradas na LOA irão se referir.

Segundo o art. 34 da Lei nº 4.320/1964, o exercício financeiro coincidirá com o ano civil, ou seja, de 1º de janeiro a 31 de dezembro de cada ano.

3.4. Exclusividade

Tal princípio tem por objetivo vedar a inclusão na LOA de dispositivos de natureza diversa da matéria orçamentária.

O § 8º, do artigo 176 da Constituição do Estado estabelece que a LOA 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, inclusive por antecipação de receita, nos termos da lei.

3.5. Orçamento Bruto

Previsto pelo art. 6º da Lei no 4.320/1964, obriga registrarem-se receitas e despesas na LOA pelo valor total e bruto, vedadas quaisquer deduções.

3.6. Legalidade

Tem o mesmo fundamento do princípio da legalidade aplicado à administração pública, segundo o qual o Poder Público só poderá agir segundo as determinações legais.

A Constituição do Estado, no artigo 42, estabelece os princípios fundamentais de prevalência do interesse público a serem observados pela administração pública, dentre os quais o da legalidade e, no seu art. 176 estabelece a necessidade de formalização legal dos instrumentos orçamentários:

Art. 176. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

3.7. Publicidade

O princípio da publicidade está previsto no artigo 42 da Constituição do Estado e também se aplica às peças orçamentárias.

“A publicidade sempre foi tida como um princípio administrativo, porque se entende que o Poder Público, por ser público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo” (José Afonso da Silva, Curso de Direito Constitucional Positivo, Malheiros, 2000)

O orçamento é aprovado por lei, e esta, para criar, modificar, extinguir ou condicionar direitos e deveres, obrigando a todos, tem de ser publicada nos veículos oficiais.

3.8. Transparência

Este princípio aplica-se ao orçamento público pelas disposições contidas nos arts. 48, 48-A e 49 da LRF, que determinam ao governo, por exemplo: divulgar o orçamento público de forma ampla à sociedade; publicar relatórios sobre a execução orçamentária e a gestão fiscal; disponibilizar, para qualquer pessoa, informações sobre a arrecadação da receita e a execução da despesa.

3.9. Não-afetação da Receita

Tal princípio encontra-se consagrado, como regra geral, na Constituição Federal e no inciso IV, do artigo 178 da Constituição do Estado, que veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, nos seguintes termos:

Art. 178. São vedados:

(...) IV – a vinculação de receita de impostos a órgãos, fundo ou despesa, ressalvados os percentuais da receita tributária estadual, pertencentes aos Municípios ou que se destinem à manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado no art. 198, I, desta Constituição, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, nos termos da lei;

Este princípio possibilita ao administrador público dispor dos recursos de forma mais maleável para o atendimento de despesas em programas prioritários. Justifica-se, pois pretende garantir disponibilidade de recursos orçamentários para que a própria administração, discricionariamente, decida a melhor maneira de formular e executar o orçamento, não se podendo submeter o Estado a uma inflexibilidade.

4. FUNDAMENTOS E ESTRUTURA DO ORÇAMENTO

4.1. Fundamentos Legais do Orçamento

4.1.1. Constituição Federal

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram instituídos três instrumentos legais para formalizar os produtos e integrar as atividades de planejamento e orçamento nas esferas de governo federal, estadual e municipal e no Distrito Federal, a saber:

- Lei do Plano Plurianual (PPA);
- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
- Lei Orçamentária Anual (LOA).

Por intermédio do PPA, o Governo, após considerar as necessidades primordiais da população, estudar as condições sociais e econômicas presentes e futuras do Estado e levantar os recursos disponíveis, define as prioridades, os objetivos e metas e explicita, para um período de quatro anos, os programas e ações a serem implementados para obtenção dos resultados almejados.

Por meio da LDO, o Governo estabelece as prioridades e metas da administração

pública estadual para o exercício financeiro subsequente e orienta a elaboração da LOA, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação financeira dos órgãos e agências estaduais de fomento.

Posteriormente, com a edição da Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000 (LRF), novas atribuições foram impostas à LDO. A partir de então, a LDO tornou-se o instrumento de formulação da política orçamentária do governo e de estabelecimento de metas fiscais (resultado primário e nominal), com vistas a viabilizar a contenção do déficit e do endividamento no setor público.

Como se observa, os três instrumentos se integram e se articulam sistematicamente nos processos de planejamento e orçamento. Por intermédio da LDO, a LOA se vincula com o PPA em vigor, bem como a execução da LOA gera efeitos sobre a programação do PPA, na medida em que a execução orçamentária promove a gradativa implementação dos programas e o alcance progressivo dos seus objetivos e metas.

Desse modo, não há como elaborar o projeto da LOA sem considerar os dois outros instrumentos legais previstos pela Constituição. O PPA aponta para os objetivos e resultados almejados pelo Governo no período de quatro anos, enquanto a LDO, além de especificar as prioridades e metas para o exercício seguinte, estabelece as condições fiscais e financeiras a serem cumpridas na elaboração e na execução do orçamento.

4.1.2. Constituição do Estado de Alagoas

Especificamente em relação à Constituição do Estado de Alagoas, destacam-se os dispositivos a seguir, direta ou indiretamente, relacionados com a elaboração da LOA.

Relativamente ao PPA e à LDO, a Constituição Estadual, nos §§ 1º e 2º, do artigo 176, respectivamente, estabelece que:

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública estadual para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como as relativas aos programas de duração continuada.

A lei de diretrizes compreenderá as metas e prioridades da administração pública estadual, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre alterações na legislação tributária estadual e estabelecerá a política de aplicação financeira dos órgãos ou agências estaduais de fomento.

Por intermédio do § 5º, do artigo 176, a Constituição do Estado define que a LOA compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações públicas;

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

III - o orçamento de seguridade social, abrangendo todas as entidades da administração direta ou indireta, e órgãos a ela vinculados, bem como os fundos e fundações públicas.

A semelhança do que dispõe a Constituição Federal em relação às desigualdades inter-regionais do Brasil, o § 6º, do artigo 176 da Constituição do Estado estabelece que o orçamento fiscal e o das entidades estaduais, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades regionais do Estado de Alagoas, observado o critério populacional.

Na sequência, o § 7º, do mesmo artigo, obriga que o projeto da LOA seja acompanhado de demonstrativo dos efeitos decorrentes de isenções, anistias, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, sobre as receitas e despesas.

Conforme mencionado na descrição do princípio orçamentário da exclusividade, o § 8º, do artigo 176 estabelece que 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, inclusive por antecipação de receita, nos termos da lei.

Também, à semelhança do que dispõe a Constituição Federal, a Constituição do Estado, no § 9º, do artigo 176, refere-se à futura edição de lei complementar estadual que, entre outros aspectos, disporá sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a tramitação legislativa, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual.

Relativamente às emendas parlamentares aos projetos de lei do orçamento anual e aos projetos que o modifiquem, o § 3º, do artigo 177 dispõe que somente poderão ser aprovadas caso:

1. Sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
2. Indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas, excluídas as que incidam sobre:
 - a) Dotações para pessoal e seus encargos;
 - b) Serviços da dívida;
 - c) Transferência tributária de percentual pertencente aos Municípios.
3. Sejam relacionadas:
 - a) Com a correção de erros ou omissões; ou
 - b) Com os dispositivos do texto do projeto de lei.

Importante destacar que nos termos do § 5º, do artigo 177, o Poder Executivo poderá enviar mensagem à Assembleia Legislativa para propor modificação no projeto da LOA enquanto não iniciada a votação, na comissão especial permanente, da parte cuja alteração é proposta.

Em termos de prazo, o § 6º, do artigo 177 dispõe que o projeto da LOA para o exercício subsequente deve ser encaminhado pelo Governo à Assembleia Legislativa até 15 de setembro de cada ano.

Deve-se destacar que este prazo, incondicional, constitui o referencial a partir do qual é elaborado o cronograma de atividades para elaboração do projeto da LOA.

Dentro da mesma temática, o § 8º do mesmo artigo estabelece que a sessão legislativa não será encerrada até a aprovação e remessa, ao Poder Executivo, dos autógrafos da lei do orçamento anual no último dia do exercício.

Entretanto, se ultrapassado o prazo de aprovação do orçamento anual, isto é, se a LOA não for aprovada até 31 de dezembro do exercício anterior, o § 8º-B. do artigo 177 dispõe que o Poder Executivo fica autorizado a executar a proposta orçamentária encaminhada, na razão de 1/12 (um doze avos), apenas no tocante as despesas de manutenção e aos contratos vigentes, até a sua aprovação pelo Poder Legislativo.

Pela importância de que se reveste o orçamento como instrumento que viabiliza o funcionamento dos órgãos dos Poderes do Estado e a prestação de bens e serviços à população, o § 8º-C, do referido artigo veda ao Poder Legislativo rejeitar integralmente o projeto de lei do orçamento anual.

Na mesma linha de raciocínio, caso não receba a proposta do orçamento anual no prazo fixado, o Poder Legislativo, nos termos do § 8º-D, do artigo 177, pode considerar como proposta o orçamento anual vigente, sem prejuízo das sanções constitucionais previstas.

De acordo com o §10, do artigo 177, os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes, poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

De acordo com o disposto no § 11, do artigo citado, além de sua publicação no Diário Oficial do Estado, o projeto da LOA deve ser colocado pelo Poder Legislativo, com antecedência mínima de trinta dias de sua apreciação em Plenário, à disposição das instituições e pessoas interessadas, para dele tomarem conhecimento e oferecerem sugestões.

Quanto às vedações estabelecidas pelo artigo 178 da Constituição do Estado, destacam-se as seguintes, relacionadas com a elaboração orçamentária:

Art. 178. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

(...) III - a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais específicos, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

Trata-se da chamada “regra de ouro”, conforme mencionado anteriormente, na descrição do princípio orçamentário do equilíbrio.

IV - a vinculação de receita de impostos a órgãos, fundo ou despesa, ressalvados os percentuais da receita tributária estadual, pertencentes aos Municípios ou que se destinem à manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado no art. 198 I, desta Constituição, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, nos termos da lei;

V – a abertura de crédito suplementar ou especial, sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

Em razão desta vedação e com vistas a facultar certa flexibilidade à execução orçamentária, torna-se necessária a inclusão de autorização específica no projeto da LOA.

VI – a transposição, o remanejamento ou a transferência, de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

Em vista dessa vedação, poderá ser incluída no projeto da LDO uma autorização ao Poder Executivo para transpor, remanejar, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na LOA e nos créditos adicionais, em decorrência da extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições, mantida a estrutura programática, expressa por categoria de programação.

VII – a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

VIII – a utilização, sem a autorização legislativa específica, de recursos do orçamento fiscal para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos;

IX – a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa;

X – a inserção, no orçamento anual, de dotação de recursos sem destinação específica, notadamente de caráter reservado ou secreto.

Além dessas vedações, o § 1º, do artigo 178 dispõe que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade, regra que deve ser observada rigorosamente na elaboração da proposta orçamentária.

Relativamente à despesa com pessoal e seus acréscimos, cumpre destacar o disposto pelo artigo 180 da Constituição do Estado:

Art. 180. A despesa com pessoal ativo e inativo do Estado e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

Parágrafo único. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão, a qualquer título, de pessoal pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações públicas, só poderão ser feitas:

I – se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesas de pessoal e os acréscimos dela decorrentes;

II – se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias,

ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Como se observa, no que tange aos atos relativos à despesa com pessoal, o mandamento constitucional obriga que sejam atendidas condições estabelecidas tanto na LDO como na LOA.

Fica claro que, além da autorização formal e da efetiva disponibilidade de recursos para sua implementação, a extensão de tais medidas dependerá do posicionamento das despesas com pessoal e encargos sociais em relação à Receita Corrente Líquida, segundo os limites estabelecidos pela LRF.

Além dos dispositivos citados, a Constituição do Estado ainda versa sobre matéria relacionada à elaboração da proposta orçamentária nos seguintes termos:

Art. 185. A seguridade social compreende ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência sociais.

O § 2º, do artigo 185 determina que o orçamento do Estado identifique e estime as receitas destinadas ao financiamento das ações e serviços relativos à seguridade social.

De acordo com o artigo 189, o sistema único de saúde será financiado com recursos do orçamento da seguridade social, da União, e, obrigatoriamente, do orçamento do Estado, além de outras fontes.

Quanto à educação, o artigo 198 determina que o Estado aplique pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, incluída a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino público;

Adicionalmente, o artigo 216 da Constituição do Estado dispõe que recursos orçamentários, no montante de pelo menos 1,5% (um e meio por cento) da receita estimada anual decorrente do exercício da competência tributária estadual, deduzidas as transferências aos Municípios previstas no inciso II, alínea b e inciso III do art. 171, serão destinados ao desenvolvimento científico e tecnológico do Estado.

Disciplinado a utilização de tais recursos, o § 3º, do artigo 216 estabelece que seja destinado, para efeito de manutenção da Fundação instituída para tal fim, valor nunca superior a 20% (vinte por cento) dos respectivos recursos orçamentários, aplicado o restante, obrigatoriamente, na execução de programas vinculados aos seus fins institucionais.

Além dos dispositivos constitucionais acima mencionados, o orçamento ainda tem por fundamento os seguintes dispositivos legais:

- a) Lei Federal nº. 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal;
- b) Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal – Lei de Responsabilidade Fiscal.

4.2. Estrutura do Orçamento

A Lei Federal Nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabeleceu regras sobre o conteúdo da lei de orçamento, a receita, a despesa, o conteúdo, a forma e a elaboração da proposta orçamentária.

Entretanto, a Constituição Federal de 1988 introduziu modificações profundas em matéria de orçamento. Além dos novos instrumentos citados (PPA e LDO), novos conceitos foram implantados pela Constituição Federal como o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas estatais e o orçamento da seguridade social.

Do ponto de vista técnico, novos instrumentos de programação orçamentária foram concebidos, tais como o programa, o projeto, a atividade e a operação especial e novos mecanismos de classificação.

Como ainda não foi aprovada a lei complementar prevista no § 9º, do artigo 165 da Constituição Federal e também na Constituição do Estado, destinada a 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 e incorporar, por assim dizer, o conjunto de novos conceitos e instrumentos, a LDO vem suprimindo essa lacuna, dispondo anualmente sobre esses assuntos.

Com base na fundamentação legal complementar propiciada pela LDO, o orçamento utiliza recursos classificatórios específicos para descrever o tipo de orçamento, a estrutura organizacional dos Poderes do Estado e caracterizar a receita e a despesa. Relativamente aos resultados pretendidos, o orçamento é estruturado por programas, que se desdobram em ações caracterizadas como projetos, atividades ou operações especiais, recursos esses descritos a seguir.

Cabe destacar que o orçamento público, além de buscar a melhor forma de alocação dos recursos para alcance dos resultados pretendidos, tem de cumprir diversas outras funções, tais como evidenciar o cumprimento das condições legais, fiscais e financeiras estabelecidas, facilitar a transparência e viabilizar o controle interno e externo em toda a sua amplitude. Daí, a complexidade de sua estrutura.

4.2.1. Esfera Orçamentária

Tem por finalidade identificar cada tipo de orçamento, em atendimento à caracterização estabelecida pelo § 5º, do artigo 176 da Constituição do Estado.

Os orçamentos são codificados da seguinte forma:

- a) Orçamento Fiscal;
- b) Orçamento da Seguridade Social;
- c) Orçamento de Investimentos.

4.2.2. Classificação da Receita

O artigo 11, da Lei Federal Nº 4.320, de 17 de março de 1964, com a redação que lhe foi dada pelo Decreto Lei Nº 1.939, de 20 de maio de 1982, classificam as receitas orçamentárias em Receitas Correntes e Receitas de Capital, definindo-as da seguinte maneira:

São Receitas Correntes as receitas provenientes de tributos, de contribuições, da exploração do patrimônio estatal (Patrimonial; da exploração de atividades econômicas (Agropecuária, Industrial e de Serviços); de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes (Transferências Correntes); e demais receitas que não se enquadram nos itens anteriores (Outras Receitas Correntes).

São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente.

4.2.2.1. Classificação da Receita Segundo sua Natureza

Com a edição da LRF em 2000, tornou-se necessário uniformizar os procedimentos de execução orçamentária no âmbito da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive para viabilizar a consolidação das Contas Públicas Nacionais.

Em vista disso, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda e a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão editaram a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de maio de 2001, que padronizou a classificação da receita segundo sua natureza para todas as esferas de governo. Desde sua edição, diversas inclusões, exclusões e alterações foram feitas na classificação inicial.

De acordo com a referida Portaria, tendo em vista sua natureza, a receita orçamentária deve ser classificada em 8 dígitos, cujas posições ordinais passam a ter o seguinte significado:

1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	8º
Categoria Econômica	Origem	Espécie	Desdobramentos para identificação de peculiaridades da receita			Tipo	

Categoria Econômica

Quanto à categoria econômica, classificam-se as receitas orçamentárias em Receitas Correntes (código 1) e Receitas de Capital (código 2):

1 - Receitas Correntes: são arrecadadas dentro do exercício, aumentam as disponibilidades financeiras do Estado, em geral com efeito positivo sobre o Patrimônio Líquido, e constituem instrumento para financiar os objetivos definidos nos programas e ações correspondentes às políticas públicas.

2 - Receitas de Capital: aumentam as disponibilidades financeiras do Estado. Porém, de forma diversa das Receitas Correntes, as Receitas de Capital não provocam efeito sobre o Patrimônio Líquido.

Origem

A origem é o detalhamento das categorias econômicas Receitas Correntes e Receitas de Capital, com vistas a identificar a procedência das receitas no momento em que ingressam nos cofres públicos.

Origens que compõem as Receitas Correntes:

1 - Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria: são decorrentes da arrecadação dos tributos previstos no art. 145 da Constituição Federal;

2 - Contribuições: são oriundas das contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, conforme preceitua o art. 149 da CF;

3 - Receita Patrimonial: são provenientes da fruição de patrimônio pertencente ao ente público, tais como as decorrentes de aluguéis, dividendos, compensações financeiras/royalties, concessões, entre outras;

4 - Receita Agropecuária: receitas de atividades de exploração ordenada dos recursos naturais vegetais em ambiente natural e protegido. Compreende as atividades de cultivo agrícola, de cultivo de espécies florestais para produção de madeira, celulose e para proteção ambiental, de extração de madeira em florestas nativas, de coleta de produtos vegetais, além do cultivo de produtos agrícolas;

5 - Receita Industrial: são provenientes de atividades industriais exercidas pelo ente público, tais como a extração e o beneficiamento de matérias-primas, a produção e a comercialização de bens relacionados às indústrias mecânica, química e de transformação em geral;

6 - Receita de Serviços: decorrem da prestação de serviços por parte do ente público, tais como comércio, transporte, comunicação, serviços hospitalares, armazenagem, serviços recreativos, culturais, etc. Tais serviços são remunerados mediante preço público, também chamado de tarifa;

7 - Transferências Correntes: são provenientes do recebimento de recursos financeiros de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas de manutenção ou funcionamento que não impliquem contraprestação direta em bens e serviços a quem efetuou essa transferência. Por outro lado, a utilização dos recursos recebidos vincula-se à determinação constitucional ou legal, ou ao objeto pactuado. Tais transferências ocorrem entre entidades públicas de diferentes esferas ou entre entidades públicas e instituições privadas;

9 - Outras Receitas Correntes: constituem-se pelas receitas cujas características não permitam o enquadramento nas demais classificações da receita corrente, tais como indenizações, restituições, ressarcimentos, multas previstas em legislações específicas, entre outras.

Origens que compõem as Receitas de Capital:

1 - Operações de Crédito: recursos financeiros oriundos da colocação de títulos

públicos ou da contratação de empréstimos junto a entidades públicas ou privadas, internas ou externas;

2 - Operações de Crédito: recursos financeiros oriundos da colocação de títulos públicos ou da contratação de empréstimos junto a entidades públicas ou privadas, internas ou externas;

3 - Amortização de Empréstimos: ingressos financeiros provenientes da amortização de financiamentos ou empréstimos que o ente público haja previamente concedido. Embora a amortização do empréstimo seja origem da categoria econômica Receitas de Capital, os juros recebidos associados ao empréstimo são classificados em Receitas Correntes / de Serviços / Serviços e Atividades Financeiras / Retorno de Operações, Juros e Encargos Financeiros, pois os juros representam a remuneração do capital;

4 - Transferências de Capital: recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas com investimentos ou inversões financeiras, independentemente da contraprestação direta a quem efetuou essa transferência. Por outro lado, a utilização dos recursos recebidos vincula-se ao objeto pactuado. Tais transferências ocorrem entre entidades públicas de diferentes esferas ou entre entidades públicas e instituições privadas;

5 - Outras Receitas de Capital: registram-se nesta origem receitas cujas características não permitam o enquadramento nas demais classificações da receita de capital, tais como resultado do Banco Central, remuneração das disponibilidades do Tesouro, entre outras.

Espécie

É o nível de classificação vinculado à Origem que permite qualificar com maior detalhe o fato gerador das receitas. Por exemplo, dentro da Origem Contribuições, identifica-se as espécies “Contribuições Sociais”, “Contribuições Econômicas”, “Contribuições para Entidades Privadas de Serviço Social e de Formação Profissional” e “Contribuição para Custeio de Iluminação Pública”.

Desdobramento da Receita

Na nova estrutura de codificação foram reservados 4 dígitos para desdobramentos com o objetivo de identificar as particularidades de cada receita, caso seja necessário. Assim, esses dígitos podem ou não ser utilizados, observando-se a necessidade de especificação do recurso.

Quanto às receitas exclusivas de estados, Distrito Federal e municípios, serão identificadas pelo quarto dígito da codificação, que utilizará o número “8” (Ex.: 1.9.0.8.xx.x.x - Outras Receitas Correntes Exclusivas de Estados e Municípios), respeitando a estrutura dos três dígitos iniciais. Assim, os demais dígitos (quinto, sexto e sétimo) serão utilizados para atendimento das peculiaridades e necessidades gerenciais dos entes.

Tipo

O tipo, correspondente ao último dígito na natureza de receita, tem a finalidade de identificar o tipo de arrecadação a que se refere aquela natureza, sendo:

“0”, quando se tratar de natureza de receita não valorizável ou agregadora;
“1”, quando se tratar da arrecadação Principal da receita;
“2”, quando se tratar de Multas e Juros de Mora da respectiva receita;
“3”, quando se tratar de Dívida Ativa da respectiva receita; e
“4”, quando se tratar de Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa da respectiva receita.

Exemplo:

Uma receita com a seguinte codificação: 1.1.1.3.01.1.1:

- Categoria econômica: 1 - receita corrente;
- Origem: 1 - Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria;
- Espécie: 1 - Impostos;
- Desdobramento da Receita 3.01.1- Imposto sobre a Renda de Pessoa Física - IRPF;
- Tipo: 1 - Principal

A classificação atual da natureza da receita, de acordo com o Manual Técnico de Orçamento em vigor.

4.2.3. Classificação Institucional

A classificação institucional reflete, no orçamento, a estrutura organizacional dos Poderes do Estado. Sendo a estrutura administrativa do Poder Executivo definida pela Lei Delegada nº 47, de 10 de agosto de 2015 e suas alterações.

É utilizada para evidenciar as dotações orçamentárias consignadas pela LOA aos órgãos e suas unidades orçamentárias, caracterizando a sua responsabilidade pelo alcance dos resultados esperados com a execução do seu orçamento.

Como visto anteriormente, de acordo com a Lei Federal Nº 4.320, de 17 de março de 1964, constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias.

A classificação institucional estadual está estruturada em dois níveis: órgão e unidade orçamentária.

No Estado de Alagoas o código da classificação institucional é composto de cinco dígitos, utilizados da seguinte forma:

Os dois primeiros são reservados à identificação do órgão e os demais à unidade orçamentária, como observado no exemplo a seguir:

13000 – Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio

13017 – Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio

13510 – Companhia Alagoana de Recursos Humanos Patrimoniais 13548 – Agência de Modernização da Gestão de Processos

13551 – Instituto de Assistência a Saúde dos Servidores do Estado de Alagoas

O código 13000 evidencia o órgão, no caso a SEPLAG. Os demais evidenciam suas unidades orçamentárias, inclusive a unidade orçamentária SEPLAG.

A classificação institucional utilizada nos orçamentos do Estado de Alagoas é apresentada no ANEXO II.

4.2.4. Classificação das Ações

As ações constituem o conjunto mais relevante do orçamento, porque evidenciam o que o Governo pretende realizar e para que finalidade.

De acordo com o artigo 4º da Portaria Nº 42, de 14 de abril de 1999, nas leis orçamentárias e nos balanços, as ações são identificadas em termos de funções, subfunções, programas, projetos, atividades e operações especiais. Esse conjunto de informações que caracterizam uma ação orçamentária é dada a denominação de Categoria de Programação.

4.2.4.1. Função

A classificação funcional, ao agregar as dotações orçamentárias em funções e subfunções, tem por objetivo informar em que área de ação do Governo a despesa será realizada.

A atual classificação funcional foi instituída pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão, e é composta de um conjunto de funções e subfunções prefixadas, que são de aplicação comum e obrigatória no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A função representa o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público.

A função “Encargos Especiais” engloba as dotações orçamentárias em relação às quais não se pode associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo governamental. Agrega dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma despesa neutra.

4.2.4.2. Subfunção

A subfunção representa uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesas e identificar a natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções.

As subfunções podem ser combinadas com funções diferentes daquelas às quais estão relacionadas na Portaria MOG nº 42, de 1999.

Deve-se adotar como função aquela que é típica ou principal do órgão. Assim, a

programação de um órgão geralmente é classificada em uma única função, ao passo que a subfunção é escolhida de acordo com a especificidade de cada ação governamental sob sua responsabilidade.

Desse modo, a classificação funcional completa é representada por cinco dígitos. Os dois primeiros referem-se à função, enquanto que os três últimos dígitos representam a subfunção.

Exemplo de função e subfunção:

Função	Subfunção
12 - Educação	361 - Ensino Fundamental 362 - Ensino Médio 363 - Ensino Profissional 364 - Ensino Superior 365 - Educação Infantil 366 - Educação de Jovens e Adultos 367 - Educação Especial

No caso da função “Encargos Especiais”, as suas subfunções são típicas, ou seja, só podem ser utilizadas conjugadas.

A relação de funções e subfunções aprovadas pela Portaria nº 42, de 1999, com as alterações posteriores, se encontra no ANEXO III.

4.2.4.3. Programa

Toda ação do Governo está estruturada em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos no Plano Plurianual – PPA, para um período de quatro anos.

Conforme estabelecido no artigo 3º, da Portaria Nº 42, de 14 de abril de 1999, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerão, em atos próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação, respeitados os conceitos e determinações nela contidos.

Todos os entes devem ter seus trabalhos organizados por programas, mas cada um pode estabelecer a sua própria estrutura.

O programa é o instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores instituídos no plano, visando à solução de um problema ou buscando o atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade.

A organização das ações do governo sob a forma de programas visa proporcionar maior racionalidade e eficiência na administração pública e ampliar a visibilidade dos resultados e benefícios gerados para a sociedade, bem como elevar a transparência na

aplicação dos recursos públicos.

Cada programa deve conter objetivo, indicador que quantifica a situação que o programa tenha como finalidade modificar e os produtos (bens e serviços) necessários para atingir o objetivo.

As ações são operações das quais resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa.

Incluem-se, também, no conceito de ação as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições etc, e os financiamentos.

As ações que compõem os programas são identificadas sob a forma de projetos, atividades ou operações especiais, especificando os respectivos valores e metas e as unidades orçamentárias responsáveis pela realização da ação.

A cada projeto ou atividade só poderá estar associado um produto, que, quantificado por sua unidade de medida, dará origem à meta.

4.2.4.5. 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.

Estão assinaladas acima as duas características principais do projeto, limitação das operações no tempo, com data de início e de término, e o seu resultado, ou seja, a expansão ou o aperfeiçoamento da ação governamental.

Exemplo: *“Implantação do Sistema de Abastecimento de Água”.*

Como se observa, trata-se de uma ação que será implementada em um determinado período de tempo, cujo resultado será o Sistema de Abastecimento de Água.

4.2.4.5. 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.

Por exemplo, com a conclusão do projeto anteriormente citado, o Sistema de Abastecimento de Água estará implantado e requererá, daí por diante, uma ação contínua de operação e de manutenção, o que caracterizará uma nova atividade no orçamento.

Deve-se observar que a cada projeto concluído uma nova despesa contínua deverá ser suportada pelo orçamento. Por exemplo, a construção de uma rodovia implicará obrigatoriamente em despesas contínuas de manutenção e conservação, as quais devem ser previstas para garantir a vida útil do empreendimento e evitar a perda do investimento realizado.

4.2.4.6. Operação Especial

Agrega as despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações do Governo, das quais não resulta um produto ou contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

Exemplo: “Concessões de Aposentadorias e Pensões”

4.2.5. Classificação da Despesa

Os artigos 12 e 13 da Lei Federal nº 4.320/1964 tratam da classificação da despesa orçamentária por categoria econômica e elementos.

Assim como na receita orçamentária, o artigo 8º, estabelece que os itens da discriminação da despesa orçamentária mencionados no artigo 13 serão identificados por números de código decimal, na forma do Anexo IV daquela Lei, atualmente consubstanciados na Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001.

4.2.5.1. Classificação da Despesa segundo sua natureza

O código que classifica a natureza da despesa orçamentária é estruturado da seguinte forma:

1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	8º
Categoria Econômica	Grupo de Natureza de Despesa	Modalidade de Aplicação		Elemento de Despesa		Subelemento	

Nos termos da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001, essa estrutura deve ser observada na execução orçamentária de todas as esferas de governo, facultado o desdobramento dos elementos de despesa para fins de escrituração contábil e controle da execução.

A classificação da Reserva de Contingência, quanto à natureza da despesa, será identificada com o código “9.9.99.99”.

De acordo com o artigo 6º, da referida Portaria, na LOA a discriminação da despesa quanto à sua natureza deve ser feita, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação.

Categoria Econômica

A despesa orçamentária é classificada em duas categorias econômicas, com os seguintes códigos:

3 – Despesas Correntes: Classificam-se nesta categoria todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

4– Despesas de Capital: Classificam-se nesta categoria aquelas despesas

que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

Grupo de Natureza da Despesa

É um agregador dos elementos de despesa que têm as mesmas características em relação ao objeto de gasto.

Os grupos de natureza da despesa são os seguintes:

1 – Pessoal e Encargos Sociais

Despesas orçamentárias de natureza remuneratória decorrente do efetivo exercício de cargo, emprego ou função de confiança no setor público, do pagamento dos proventos de aposentadorias, reformas e pensões, das obrigações trabalhistas de responsabilidade do empregador, incidentes sobre a folha de salários, contribuição a entidades fechadas de previdência, outros benefícios assistenciais classificáveis neste grupo de despesa, bem como soldo, gratificações, adicionais e outros direitos remuneratórios, pertinentes a este grupo de despesa, previstos na estrutura remuneratória dos militares, e ainda, despesas com o ressarcimento de pessoal requisitado, despesas com a contratação temporária para atender a necessidade de excepcional interesse público e despesas com contratos de terceirização de mão-de-obra que se refiram à substituição de servidores e empregados públicos, em atendimento ao disposto no artigo 18, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000.

2 – Juros e Encargos da Dívida

Despesas orçamentárias com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária.

3 – Outras Despesas Correntes

Despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica “Despesas Correntes” não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.

4 – Investimentos

Despesas orçamentárias com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

5 – Inversões Financeiras

Despesas orçamentárias com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas.

6 - Amortização da Dívida

Despesas orçamentárias com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária.

Os outros riscos, a que se refere o § 3º do artigo 4º, da Lei Complementar nº 101/2000, são classificados em duas categorias:

- Riscos Fiscais Orçamentários;
- Riscos Fiscais de Dívida.

Os Riscos Fiscais Orçamentários estão relacionados à possibilidade das receitas e das despesas não se comportarem no exercício financeiro tal como projetadas na elaboração do projeto da LOA.

Com relação à receita orçamentária, o comportamento de algumas variáveis macroeconômicas (nível de atividade da economia, taxas de inflação, de câmbio e de juros) pode influenciar no montante dos recursos arrecadados.

A redução do Produto Interno Bruto - PIB, pela redução da atividade econômica, por exemplo, provoca queda na arrecadação dos tributos por todos os entes da federação.

Da mesma forma, certas despesas poderão sofrer acréscimos por influência de alterações em tais variáveis macroeconômicas.

Os Riscos Fiscais da Dívida estão diretamente relacionados às flutuações das variáveis macroeconômicas, tais como taxa básica de juros, variação cambial e inflação.

Por exemplo, um aumento da taxa de juros pelo Comitê de Política Monetária do Banco Central do Brasil poderá elevar o nível de endividamento do governo.

Modalidade de Aplicação

Nos termos da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001, a modalidade de aplicação tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de Governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades, e objetiva, precipuamente, possibilitar a eliminação da dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados.

Também indica se tais recursos são aplicados mediante transferência para entidades privadas sem fins lucrativos, outras instituições ou ao exterior.

Observa-se que o termo “transferências”, utilizado nos artigos 16 e 21 da Lei Federal nº 4.320/1964, compreende as subvenções, auxílios e contribuições que atualmente são identificados em nível de elementos na classificação da natureza da despesa.

Tais “transferências”, portanto, não se confundem com as transferências citadas abaixo, que têm por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de Governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades e que são registradas na modalidade de aplicação constante da atual codificação.

Códigos para especificação das principais modalidades de aplicação utilizadas no Estado:

COD	MODALIDADE DE APLICAÇÃO
20	Transferências à União
40	Transferências a Municípios
41	Transferências a municípios – Fundo a Fundo
50	Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos
60	Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos
70	Transferências a Instituições Multigovernamentais
90	Aplicações Diretas
91	Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social
99	A Definir

Elemento de Despesa

Tem por finalidade identificar os objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outras despesas que a administração pública realiza para a consecução de seus fins.

Os elementos de despesa são codificados conforme a seguir:

- 1 Aposentadorias do RPPS, Reserva Remunerada e Reformas dos Militares
- 2 Pensões do RPPS e do militar
- 3 Contratação por Tempo Determinado
- 4 Outros Benefícios Previdenciários
- 5 Benefício Mensal ao Deficiente e ao Idoso
- 6 Contribuição a Entidades Fechadas de Previdência
- 7 Outros Benefícios Assistenciais do servidor e do militar
- 8 Seguro Desemprego e Abono salarial
- 9 Vencimentos e Vantagens Fixas Pessoal Civil
- 10 Vencimentos e Vantagens Fixas Pessoal Militar
- 11 Obrigações Patronais
- 12 Diárias Civil
- 13 Diárias Militar
- 14 Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil
- 15 Outras Despesas Variáveis Pessoal Militar
- 16 Auxílio Financeiro a Estudantes
- 17 Auxílio Fardamento
- 18 Auxílio Financeiro a Pesquisadores
- 19 Juros sobre a Dívida por Contrato
- 20 Outros Encargos sobre a Dívida por Contrato
- 21 Juros, Deságios e Descontos da Dívida Mobiliária
- 22 Outros Encargos sobre a Dívida Mobiliária
- 23 Encargos sobre Operações de Crédito por Antecipação da Receita

- 24 Obrigações decorrentes de Política Monetária
- 25 Encargos pela Honra de Avais, Garantias, Seguros e Similares
- 26 Remuneração de Cotas de Fundos Autárquicos
- 27 Distribuição de Resultado de Empresas Estatais Dependentes
- 28 Material de Consumo
- 29 Premiações Culturais, Artísticas, Científicas, Desportivas e Outras
- 30 Material, Bem ou Serviço para Distribuição Gratuita
- 31 Passagens e Despesas com Locomoção
- 32 Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização
- 33 Serviços de Consultoria
- 34 Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física
- 35 Locação de Mão de Obra
- 36 Arrendamento Mercantil
- 37 Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica
- 38 Contribuições
- 39 Auxílios
- 40 Subvenções Sociais
- 41 Subvenções Econômicas
- 42 Auxílio Alimentação
- 43 Obrigações Tributárias e Contributivas
- 44 Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas
- 45 Auxílio Transporte
- 46 Obras e Instalações
- 47 Equipamentos e Material Permanente
- 48 Aposentadorias do RGPS – Área Rural
- 49 Aposentadorias do RGPS – Área Urbana
- 50 Pensões do RGPS – Área Rural
- 51 Pensões do RGPS – Área Urbana
- 52 Outros Benefícios do RGPS – Área Rural
- 53 Outros Benefícios do RGPS – Área Urbana
- 54 Pensões Especiais
- 55 Aquisição de Imóveis
- 56 Aquisição de Produtos para Revenda
- 57 Aquisição de Títulos de Crédito
- 58 Aquisição de Títulos Representativos de Capital já Integralizado
- 59 Constituição ou Aumento de Capital de Empresas
- 60 Concessão de Empréstimos e Financiamentos
- 61 Depósitos Compulsórios
- 62 Rateio pela Participação em Consórcio Público
- 63 Principal da Dívida Contratual Resgatado
- 64 Principal da Dívida Mobiliária Resgatado
- 65 Correção Monetária ou Cambial da Dívida Contratual Resgatada
- 66 Correção Monetária ou Cambial da Dívida Mobiliária Resgatada
- 67 Correção Monetária da Dívida de Operações de Crédito por Antecipação da Receita
- 68 Principal Corrigido da Dívida Mobiliária Refinanciado
- 69 Principal Corrigido da Dívida Contratual Refinanciado
- 70 Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas

- 71 Aporte de Recursos pelo Parceiro Público em Favor do Parceiro Privado Decorrente de Contrato de Parceria Público-Privada - PPP
- 72 Despesas Decorrentes de Contrato de Parceria Público-Privada - PPP, exceto Subvenções Econômicas, Aporte e Fundo Garantidor
- 73 Despesas Decorrentes da Participação em Fundos, Organismos, ou Entidades
- 74 Assemelhadas, Nacionais e Internacionais
- 75 Sentenças Judiciais
- 76 Despesas de Exercícios Anteriores
- 77 Indenizações e Restituições
- 78 Indenizações e Restituições Trabalhistas
- 79 Indenização pela Execução de Trabalhos de Campo
- 80 Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado
- 81 Aporte para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS
- 82 Compensações ao RGPS
- 83 A Classificar

Exemplo:

Uma despesa com a seguinte codificação: 3.1.90.11.00:

- Categoria econômica: 3 – Despesas Correntes;
- Grupo de Natureza de Despesa: 1 – Pessoal e Encargos Sociais;
- Modalidade de Aplicações: 90 – Aplicação direta
- Elemento de Despesa: 11 – Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil
- Subelemento: 00 – Facultativo

A classificação atual da natureza da despesa, de acordo com o Manual Técnico de Orçamento, em vigor, encontra-se no ANEXO IV.

4.2.6. Classificações Auxiliares

Além das classificações anteriores, utilizadas para atendimento de determinações legais específicas, certas classificações adicionais tornam-se necessárias do ponto de vista operacional, para facilitar o cumprimento de outros dispositivos legais e auxiliar na elaboração, nas alterações do orçamento durante a sua execução e no controle.

4.2.6.1. Fonte de Recursos

Mostra-se conveniente classificar a receita segundo a destinação legal dos recursos arrecadados, principalmente para identificar as receitas vinculadas, as quais têm de ser destinadas a um órgão ou a uma determinada finalidade, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso, conforme disposto no Parágrafo Único do artigo 8º da LRF.

Desse ponto de vista, a receita é classificada segundo os seguintes grupos:

- 1 - Recursos do Tesouro
- 2 - Recursos de Outras Fontes

Em seguida, esses grupos são desdobrados para caracterizar as diferentes fontes de recursos, conforme exemplificado a seguir:

Exemplos:

Recursos classificados na Fonte 100:

O primeiro dígito (1), tais recursos são do Tesouro.

Os dois dígitos seguintes (00), tais recursos são ordinários, ou seja, são livres para o atendimento das diversas despesas.

Recursos classificados na Fonte 110:

Recursos do Tesouro, originários de Convênios.

Recursos classificados na Fonte 291:

O primeiro dígito (2), tais recursos são originários de Outras Fontes.

Os dois dígitos seguintes (91), tais recursos são da administração indireta.

A tabela contendo os grupos e a especificação das fontes de recursos encontra-se no ANEXO V.

5. PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

5.1. Premissas para a Elaboração da LOA

As seguintes premissas básicas devem ser consideradas no processo de elaboração da LOA:

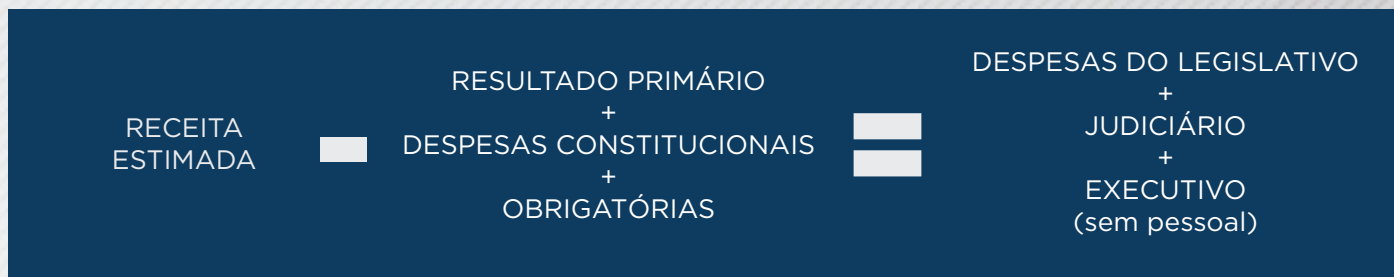
- a) O PPA aponta para os resultados almejados pelo Governo no período de quatro anos e estabelece os programas que constarão no orçamento do Estado e este promove a gradativa implementação dos programas e o alcance progressivo dos seus objetivos e metas mediante a alocação de recursos às ações orçamentárias (projetos, atividades e operações especiais);
- b) A LDO, além de especificar as prioridades e metas para o exercício e estabelecer as condições fiscais e financeiras a serem cumpridas e ao dispor sobre as alterações tributárias e as despesas com pessoal e encargos sociais, é o instrumento básico de orientação da elaboração do projeto da LOA, promovendo a sua integração com o PPA;
- c) O orçamento tem de ser elaborado no espaço financeiro delimitado pela

política fiscal, que tem por objetivo assegurar o equilíbrio das contas públicas estaduais ao longo do tempo;

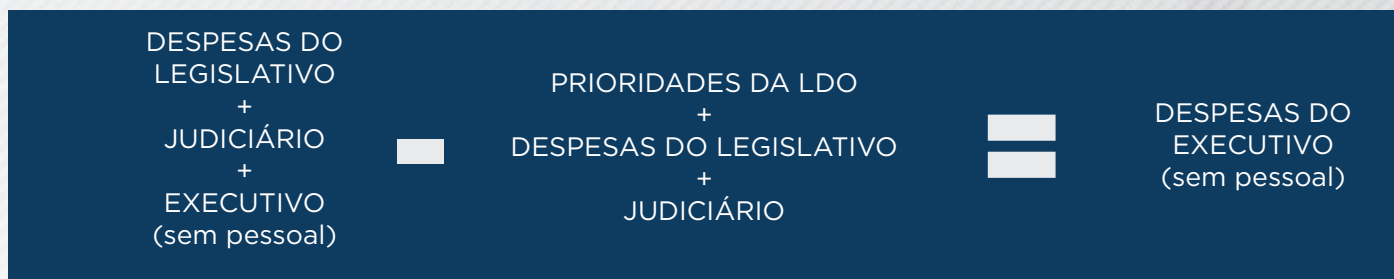
- d) A meta de Resultado Primário deve ser considerada no estabelecimento dos tetos orçamentários, sendo evidenciada na diferença entre as receitas primárias estimadas no orçamento e as despesas primárias que forem fixadas;
- e) Para maximizar os resultados obtidos com os gastos públicos, a disciplina fiscal precisa ser complementada com eficiência alocativa e operacional;
- f) As despesas devem ser baseadas nas prioridades governamentais e na efetividade dos programas, sendo que os órgãos devem estar preparados para viabilizar a alocação e a realocação dos recursos entre as ações. Isto é o que se entende por eficiência alocativa;
- g) Quanto à eficiência operacional, os órgãos e entidades devem estar devidamente capacitados em termos de recursos institucionais, humanos, tecnológicos e materiais, para implementar as ações e produzir os bens e serviços demandados pela sociedade, viabilizando o alcance dos resultados visados pelos programas;
- h) A elaboração dos orçamentos do Estado é uma responsabilidade conjunta do órgão central, dos órgãos setoriais e das unidades orçamentárias do Sistema de Planejamento e Orçamento.

O esquema abaixo resume a alocação dos recursos para a elaboração dos “tetos” orçamentários:

Condicionante Fiscal - Resumo



Condicionantes adicionais - Prioridades



5.2. Atividades para a Elaboração da LOA

O processo de elaboração da LOA compreende um extenso conjunto de atividades desenvolvido no âmbito do Sistema de Planejamento e Orçamento, envolvendo os órgãos representativos de todos os Poderes do Estado de Alagoas.

Por se tratar de um processo articulado que se desenvolve de forma transversal à estrutura administrativa dos Poderes do Estado, envolvendo órgãos naturalmente diferenciados em termos de funções e atribuições, o seu bom desempenho exige esforços redobrados de integração.

A integração, por sua vez, requer que cada um dos órgãos participantes domine os conceitos fundamentais, conheça os procedimentos específicos que compõem o processo, sua finalidade última e as atribuições específicas que lhe competem no seu desenvolvimento.

Considerando a matéria já abordada, o objetivo deste tópico é descrever tais procedimentos, suas peculiaridades e os responsáveis pelas atividades que se realizam em cada etapa do seu desenvolvimento, culminando com a elaboração e o encaminhamento do projeto da LOA à Assembleia Legislativa dentro do prazo fixado pela Constituição do Estado.

O Quadro a seguir, ao descrever as etapas e os produtos a serem alcançados em cada uma delas, ajuda na visualização do processo como um todo.

PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

ETAPAS E PRODUTOS

ETAPAS	PRODUTOS
Planejamento do Processo de Elaboração	Definição das etapas, agentes responsáveis, metodologia, instrumentos, processo decisório, instruções, manuais de elaboração e cronograma
Definição de Parâmetros para as Estimativas de Receitas	Parâmetros definidos e aprovados
Revisão da Estrutura Programática	Estrutura programática definida e incluída no Sistema (programas e ações)
Estimativa da Receita do Tesouro	Receita do Tesouro projetada
Estimativa das Receitas Próprias	Receitas Próprias projetadas
Estimativa dos Agregados de Despesa	Transferências constitucionais, despesas com pessoal e encargos sociais e serviço da dívida projetados Cronograma de convênios, operações de crédito e contrapartidas definido
Estudo e Definição dos Tetos Orçamentários	Tetos orçamentários definidos e aprovados
Divulgação das Diretrizes e dos Tetos Orçamentários para a Elaboração das Propostas	Diretrizes e tetos orçamentários definidos e divulgados às Unidades Orçamentárias
Elaboração da Proposta Orçamentária	Proposta orçamentária de cada U.O detalhada no Sistema, à disposição da SOP
Análise e Ajuste das Propostas Orçamentárias das Unidades	Proposta Orçamentária do Governo analisada, ajustada e definida.
Consolidação e Aprovação do Projeto da LOA	Projeto da LOA aprovado para apresentação ao Governador
Aprovação do Projeto da LOA	Projeto da LOA aprovado
Exame e Parecer Jurídico sobre o Projeto da LOA	Projeto da LOA aprovado quanto à sua juridicidade
Encaminhamento do Projeto da LOA à Assembleia Legislativa	Projeto da LOA finalizado e encaminhado a Assembleia Legislativa
Divulgação do Projeto da LOA na Internet /DOE	Projeto da LOA aprovado e divulgado

5.2.1. Planejamento do Processo de Elaboração

O processo de elaboração da LOA é desenvolvido mediante um cronograma de atividades identificando os responsáveis pelas mesmas e os respectivos prazos, tendo por meta a conclusão do projeto antes do dia 15 de setembro, data estabelecida pela Constituição Estadual como prazo limite para encaminhamento do projeto da LOA à Assembleia Legislativa.

A SOP fará, anualmente, uma revisão deste cronograma, tomando por base a experiência do exercício anterior, bem como novas condições a serem consideradas, ajustando o calendário e estabelecendo orientações ou recomendações específicas para a elaboração, de acordo com as necessidades.

5.2.2. Definição de Parâmetros para as Estimativas de Receitas

A Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio – SEPLAG e a Secretaria de Estado da Fazenda – SEFAZ analisam o cenário macroeconômico, para definir os parâmetros que serão utilizados pelas Unidades Orçamentárias – UO's e pela própria SEPLAG para as Estimativas de Receitas.

Os parâmetros macroeconômicos são os insumos básicos para as unidades orçamentárias projetarem suas receitas próprias.

Os principais parâmetros são:

- Produto Interno Bruto – PIB Nacional (variação real anual);
- Taxa de câmbio (R\$ / US\$ - valor anual);
- Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna – IGP-DI (variação % anual);
- Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA (variação % anual);
- Taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia – SELIC (fim de período);
- Produto Interno Bruto – PIB Estadual (valor absoluto em R\$ bilhões).

5.2.3. Revisão da Estrutura Programática

Esta etapa consiste na avaliação da programação orçamentária em execução, no sentido de atualizar o Cadastro de Programas e Ações, incorporando, fundindo ou excluindo programas, projetos, atividades e operações especiais.

Após esse trabalho, o Cadastro de Programas e Ações, já habilitado para servir como referência no processo de elaboração orçamentária, será incluído no Sistema².

Este trabalho é realizado pela SUPLAN, em articulação com a SOP, que proporá as alterações relativas aos programas, e com os órgãos setoriais.

5.2.4. Estimativa da Receita do Tesouro

A estimativa da Receita do Tesouro leva em conta os parâmetros orçamentários definidos anteriormente pela STE em articulação com a SOP para elaboração da LDO.

Contudo, tais parâmetros, definidos no início de abril para efeito da elaboração da LDO, devem ser objeto de uma revisão conjunta por parte da SOP e da STE, antes de

serem disponibilizados pela SEPLAG para o trabalho de elaboração da LOA.

Da mesma forma, a receita do Tesouro que foi estimada anteriormente para elaboração da LDO, deverá ser revista pela STE com base na arrecadação até o último mês.

A eficiência da alocação de recursos orçamentários às despesas públicas depende da precisão na estimativa das receitas orçamentárias. Assim, deve-se atentar para o uso correto dos modelos de projeção de receitas, uma vez que isto será fundamental para a fixação das despesas na LOA e para a execução do orçamento³.

5.2.5. Estimativa dos Agregados de Despesa

Em relação aos agregados de despesa, são feitos os seguintes cálculos:

- Projeção do valor das transferências constitucionais com base nas estimativas da receita do Tesouro, a cargo da STE em articulação com a SOP;
- Estimativas das despesas com pessoal e encargos sociais, com base na avaliação dos dados históricos e na execução até o mês de maio do exercício corrente, levando, ainda, em conta os eventuais acréscimos quantitativos que sejam previstos nas Modificações da Política de Pessoal. Atividade esta a cargo da Superintendência de Administração de Pessoas - SEPLAG;
- Revisão do Cronograma de Ingresso de Convênios, Operações de Crédito e Contrapartidas, preparado por ocasião da elaboração da LDO;
- Revisão das projeções das despesas com juros e encargos e amortização da dívida, a cargo da STE, em articulação com a SOP, inclusive das novas operações previstas.

²Por Sistema deve ser entendido o sistema de informação integrado de apoio à elaboração e à implementação do orçamento anual e dos projetos governamentais estratégicos.

³O Manual da Receita Nacional, disponibilizado pela STN, oferece orientação sobre a escolha e utilização dos seguintes modelos de projeção de receita: sazonal, média, média ajustada, média móvel e média móvel variável.

5.2.6. Estudo e Definição dos Tetos Orçamentários

A definição dos tetos orçamentários depende do montante de recursos disponíveis para programação depois de atendidas as despesas obrigatórias.

Para efeito da definição dos recursos disponíveis, a despesa orçamentária é dividida em três agregados:

- Despesas Obrigatórias;
- Despesas Prioritárias;
- Despesas Discricionárias.

Entende-se por despesa obrigatória, a despesa que constitua obrigação constitucional ou legal, e por despesas essenciais aquelas caracterizadas como sendo necessárias ao atendimento das necessidades de manutenção e de funcionamento dos órgãos e entidades da administração pública, de modo a permitir-lhes o pleno funcionamento.

Integram, portanto, as despesas obrigatórias, entre outras: transferências constitucionais, vinculações constitucionais, despesas com pessoal e encargos sociais, participação do Tesouro no financiamento do regime próprio de previdência, se for o caso, e as ressalvadas pela LDO.

Após a definição dos recursos para o cumprimento das despesas Obrigatórias e Essenciais, considerando o saldo disponível, serão alocados os recursos para as despesas Discricionárias.

Esse procedimento atenta-se para a assertiva trazida pela Lei 4.320/64, que dentre outras coisas, define limites às propostas anuais para cada unidade administrativa:

Art. 27. As propostas parciais de orçamento guardarão estrita conformidade com a política econômico-financeira, o programa anual de trabalho do Governo e, quando fixado, o limite global máximo para o orçamento de cada unidade administrativa.

Adicionalmente, por advento da Lei Complementar nº 156/2016, que impacta sobre a política econômico-fiscal do Estado, as despesas primárias correntes, que compreendem os gastos com pessoal e a manutenção dos órgãos, deverão estar limitadas quanto a seu crescimento ao comportamento inflacionário mensurado pelo índice de preços oficial – Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), conforme art. 4º do referido diploma jurídico:

Art. 4º Para celebração, lastreada no Acordo Federativo celebrado entre a União e os entes federados em 20 de junho de 2016, dos termos aditivos de que tratam os arts. 1º e 3º desta Lei Complementar, tendo em vista o que dispõe o art. 169 da Constituição Federal, respeitadas a autonomia e a competência dos entes federados, fica estabelecida a limitação, aplicável nos dois exercícios subsequentes à assinatura do

termo aditivo, do crescimento anual das despesas primárias correntes, exceto transferências constitucionais a Municípios e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, à variação da inflação, aferida anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA ou por outro que venha a substituí-lo, a ser observada pelos Estados e pelo Distrito Federal, cabendo-lhes adotar as necessárias providências para implementar as contrapartidas de curto prazo constantes do Acordo acima referido.

A programação de recursos para o atendimento dessas despesas deve obedecer a seguinte ordem de prioridade pelo nível estratégico:

- O montante de recursos destinado aos projetos em andamento;
- O montante de recursos destinado às ações prioritárias da LDO;
- O montante de recursos reservado para contrapartidas a convênios e operações de crédito;
- O comportamento histórico das despesas de cada órgão, caracterizado pelo acompanhamento da execução orçamentária e a estimativa da execução provável das ações.

Aos Tetos orçamentários calculados na forma acima e dependendo da disponibilidade residual de recursos, poderá ser acrescentado um valor adicional para atender despesas decorrentes de projetos e de novas demandas, tais como criação legalmente autorizada de novas unidades, ampliação de serviços etc.

A sistemática de estabelecimento dos Tetos Orçamentários deverá levar em consideração, no caso dos órgãos contemplados com recursos vinculados, a possibilidade de atender, com tais recursos, parcial ou totalmente, as suas despesas.

A distribuição dos recursos disponíveis e os Tetos Orçamentários serão calculados pela SOP e avaliados pelo Secretário de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio.

5.2.7. Divulgação das Diretrizes e dos Tetos para Elaboração das Propostas

A SOP, para alinhamento das prioridades de cada órgão com as prioridades do Governo, deverá definir diretrizes setoriais para orientar a elaboração das propostas por parte das suas Unidades Orçamentárias.

Tendo em vista o montante dos recursos concedidos pelo teto orçamentário que lhe foi atribuído, a Unidade Orçamentária, com base nos critérios e prioridades internos, distribuirá os recursos orçamentários nas suas propostas.

Tais tetos orçamentários serão avaliados pelo Secretário de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio e divulgados às respectivas Unidades Orçamentárias.

5.2.8. Estimativa das Receitas Próprias

As receitas próprias dos órgãos da administração indireta são estimadas pelas unidades orçamentárias, em articulação com a SOP, que acompanha o comportamento dos respectivos recolhimentos à conta do Tesouro.

Para tanto, deverão ser utilizados parâmetros macroeconômicos disponibilizados em bases críveis, como Banco Central, IBGE, IPEA, dentre outros.

Entre os modelos de projeção apresentados pelo Manual da Receita Nacional, para a estimativa de cada tipo de receita própria deverá ser escolhido àquele que mais se ajuste ao comportamento da respectiva arrecadação.

5.2.9. Elaboração da Proposta Orçamentária

Com base nas diretrizes setoriais e nos tetos orçamentários, as Unidades Orçamentárias elaboram suas propostas no Sistema, disponibilizando-as, dentro do prazo previsto para a SOP.

5.2.10. Análise e Compatibilização das Propostas Orçamentárias das Unidades

Recebidas as Propostas Setoriais por intermédio do Sistema de Planejamento e Gestão - SIPLAG e oficializada por ofício ao Secretário de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, a SOP realizará uma análise das mesmas, procedendo, se for o caso, aos ajustes necessários, em articulação com as Unidades Orçamentárias, tendo em vista as prioridades do Governo e as efetivas disponibilidades de recursos.

Além da análise de cada proposta setorial, a SOP também realizará uma análise das possíveis inter-relações entre as propostas orçamentárias setoriais, compatibilizando-as de acordo com as necessidades.

5.2.11. Consolidação e Aprovação do Projeto da LOA

Desenvolvidos os trabalhos previstos na etapa anterior, a SOP estará em condições de consolidar no Sistema as propostas setoriais, verificar e ratificar a consistência da proposta consolidada com as metas fiscais e com as projeções de receita e de despesa e, depois de eliminadas as eventuais pendências, proceder ao fechamento da Proposta Orçamentária do Governo.

Em seguida, a SOP, após a verificação do posicionamento dos seus valores globais em relação aos recursos disponibilizados, agrega ao conjunto as propostas orçamentárias encaminhadas pelos órgãos dos Poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público.

Depois de encerrada a análise técnica, o orçamento é submetido a apreciação e análise do Secretário de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, o que poderá ocasionar a alteração no orçamento por parte do Secretário.

A execução dos ajustes no Sistema Computacional em vigor é feita pela SOP, de acordo com a recomendação por parte do Secretário.

O ajuste na proposta orçamentária é feito pela SOP com possibilidade de alterações

também no PPA pelo setor competente.

5.2.12. Formalização do Projeto da LOA

Nesta etapa, concluídos todos os lançamentos cabíveis no orçamento, a Superintendência de Orçamento Público – SOP considera o orçamento fechado e pronto para elaboração da redação do projeto de lei e apresentação ao Governador do Estado.

5.2.13. Aprovação do Projeto da LOA

A SEPLAG fará uma apresentação sobre os principais aspectos da política orçamentária do Governo para o exercício seguinte, a saber: estimativa da receita, estimativa dos agregados de despesa, montante das despesas com juros, encargos e amortização da dívida, situação das despesas de pessoal em relação à RCL, os recursos de convênios e de operações de crédito contratadas ou previstas, os objetivos do Governo e as prioridades setoriais, para avaliação e aprovação do Governador.

5.2.14. Exame e Parecer Jurídico sobre o Projeto da LOA

Os projetos da LOA e da Mensagem são encaminhados à Procuradoria Geral do Estado para fins de exame e parecer quanto à sua juridicidade.

5.2.15. Encaminhamento do Projeto da LOA à Assembleia Legislativa

Encaminhamento do projeto acompanhado da Mensagem, dentro do prazo estabelecido pela Constituição do Estado e de acordo com os requisitos formais usuais.

A mensagem é elaborada pela SOP em parceria com o Gabinete Civil.

5.2.16. Divulgação do Projeto da LOA na Internet

Em cumprimento ao Artigo 48 da LRF e com o objetivo de contribuir para a transparência na gestão fiscal, a SEPLAG divulgará o projeto da LOA aprovado na sua página na Internet, atendendo ao Princípio da Publicidade.

5.2.17. Sanção do Projeto de Lei

O Comitê de Programação Orçamentária e Financeira providenciará os subsídios requeridos para a sanção do projeto da LOA e dos vetos, se for o caso, em articulação com a SEPLAG/SOP e PGE.

5.2.18. Acompanhamento da Deliberação sobre os Vetos

Se for o caso, a SEPLAG/SOP e a PGE acompanharão a apreciação e a deliberação da Assembleia Legislativa sobre os vetos, avaliando suas repercussões nos orçamentos e o impacto na execução da LOA.

6. PROCESSO DE REVISÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

Verificada a frustração na arrecadação da receita prevista ou o aumento das despesas obrigatórias, que venham a comprometer o alcance das metas fiscais, torna-se necessária a adoção de mecanismos de ajuste entre receita e despesa.

Esta avaliação poderá indicar a necessidade imediata de ajuste nas despesas discricionárias, de modo a garantir o cumprimento das metas previstas na LDO.

Tais providências, em consonância com as determinações da Lei Federal Nº 4.320/1964 e da LRF e previstas na LDO, visam o alcance dos seguintes objetivos:

- a) Estabelecer normas específicas de execução orçamentária e financeira para o exercício;
- b) Estabelecer um cronograma para empenho da despesa e de liberação de recursos financeiros para pagamento;
- c) Proporcionar o equilíbrio entre receitas e despesas ao longo do exercício financeiro e assegurar o cumprimento da meta de resultado primário fixada pela LDO.

Desse modo, com base nos resultados da avaliação acima citada e tendo por objetivo o cumprimento da meta de resultado primário fixada, o Poder Executivo, ao editar o Decreto de Programação Orçamentária e Financeira previsto pela LDO, até trinta dias após a publicação dos orçamentos (artigo 8º da LRF), fixará os limites para movimentação e empenho para cada órgão.

Cumprir destacar que, nos termos do artigo 9º da LRF, cabe igualmente aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público promover, por ato próprio e nos montantes necessários, a limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela LDO.

De acordo com a LRF, não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela LDO.

No tocante ao Poder Executivo, cabe ao CPOF, com base nos resultados da avaliação, propor a programação orçamentária e financeira compatível com a meta de resultado primário fixada.

Para a obtenção de informações históricas que possam fundamentar a proposição de limites ao CPOF, a SOP utilizará o acompanhamento da execução orçamentária dos órgãos no exercício financeiro, com intuito de identificar o seu desempenho na execução de três tipos de despesas: I) ações prioritárias sob sua responsabilidade, II) perfil das suas despesas de funcionamento e III) gastos com diárias, passagens e outras.

Após a edição do primeiro Decreto de Programação Orçamentária e Financeira, os

procedimentos posteriores de acompanhamento e controle da execução orçamentária e financeira com vistas ao cumprimento da meta de resultado primário e que constituirão a base das alterações do referido Decreto, serão desenvolvidos pela Unidade de Estatística e Gestão Fiscal da STE, de acordo com as suas atribuições e competências.

No decorrer do exercício é necessário o acompanhamento contínuo da arrecadação das receitas primárias e do nível de execução das despesas primárias, a fim de monitorar todo o processo de cumprimento das metas de superávit primário.

Caso esse acompanhamento sinalize o não cumprimento das metas estabelecidas, o Governo providenciará a redução dos limites orçamentários e financeiros. Caso contrário, e se já houve limitação de empenho logo após a sanção da LOA ou ao final de determinado bimestre, os limites estabelecidos pelo Decreto serão recompostos na mesma proporção dos cortes efetivados por Poder e pelo Ministério Público, conforme disposto na LRF:

“Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas”.



**Secretaria do
Planejamento, Gestão
e Patrimônio**



Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio - SEPLAG

Unidade Planejamento: R. Dr. Cincinato Pinto, 503 - Centro, Maceió - AL - CEP 57020-050

Unidade Gestão: R. Barão de Penedo, 239 - Centro, Maceió - AL - CEP 57020-340