

ORÇAMENTO - PROGRAMA



Programação financeira de desembolso

Ciclo orçamentário



ELEMENTOS DO ORÇAMENTO - PROGRAMA

PROGRAMA

Campo em que se desenvolvem ações homogêneas que visam a um mesmo fim

ATIVIDADES

Medidas contínuas ou permanentes para manutenção da ação governamental

OPERAÇÕES ESPECIAIS

Medidas administrativas que não se destinam à manutenção, aperfeiçoamento ou expansão da ação governamental

ELEMENTOS DO ORÇAMENTO - PROGRAMA

PROJETOS

Medidas limitadas no tempo, relacionadas à expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental

SUBTÍTULOS

Detalhamentos das atividades, projetos ou operações especiais, que especificam a localização física da ação (nacional, internacional, regional, estadual, municipal) a fim de promover maior controle da execução orçamentária

PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ORÇAMENTÁRIA

O INTERESSE PÚBLICO e os meios para alcançá-los devem ser estabelecidos pela LEI, que é ato emanado pela representação popular do Poder Legislativo, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello.

Importância da Lei Orçamentária Anual (LOA)

Importância do Plano Plurianual (PPA)



A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO



A execução do Orçamento Público É uma tarefa atribuída ao Poder Executivo para definir como os recursos arrecadados dos cidadãos por meio dos tributos serão aplicados em projetos e políticas públicas, visando o melhor atendimento de necessidades ou de demandas da sociedade.

O processo de execução do Orçamento Público tem o PAPEL de cumprir o orçamento aprovado, no montante que é adequado para a aplicação das receitas no atendimento às necessidades públicas

O processo de execução fiscal É ORIENTADO pelo princípio da flexibilidade

Mecanismos do processo de execução orçamentária

Créditos adicionais  suplementares, especiais e extraordinários

Contingenciamento (bloqueio das dotações orçamentárias)



Intensidade da Participação Parlamentar

Forte

Pode ser a aplicação de créditos suplementares que ultrapassam os limites de autorização prévia da lei orçamentária, transferências, transposições e remanejamentos

Fraca

Créditos suplementares abertos dentro dos limites de autorização prévia da lei orçamentária; créditos extraordinários

Fraquíssima

Limitação de empenho e movimentação financeira

Participação Parlamentar

- **Forte:** a aprovação de medidas de flexibilização da Execução Orçamentária que dependem da aprovação prévia e específica do Poder Legislativo
- **Fraca:** a aprovação parlamentar não é prévia
- **Fraquíssima:** Não pode haver a participação parlamentar

Participação Parlamentar Forte

Créditos Adicionais Suplementares:

São aqueles abertos para o reforço de dotações orçamentárias que, ao longo da execução, se mostraram insuficientes. Na dicção simples do art. 41, I, da Lei n. 4.320/64, são créditos suplementares os “destinados a reforço de dotação orçamentária”.

Créditos adicionais Especiais:

são aqueles que atendem as despesas que não tenham dotação orçamentária específica (art. 41, II, Lei n.º 4.320/64). São abertos para um novo programa, projeto ou atividade, servindo para destinar-lhe os recursos para finalidades tais como pessoal, material e outras, que possibilitarão a concretização de seu produto, e também para a despesa propriamente dita. Dessa forma, presta-se essa espécie ao aprimoramento do planejamento estatal inicialmente realizado. Conforme, o art. 167, § 1º da CF, se o programa tiver duração superior a um exercício financeiro, é necessária a inclusão deste crédito no Plano Plurianual, por lei específica, sob pena de crime de responsabilidade

Créditos extraordinários:

de acordo com o art. 167, §3º da CF, têm sua abertura admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública. O crédito extraordinário é cabível em relação a fatos imprevisíveis pelo texto constitucional. Isto é, aqueles que não podem ser previstos de acordo com os meios e as técnicas disponíveis. Ressalta-se que a CF fala em **imprevisibilidade e urgência, sendo esses dois requisitos indispensáveis para caracterizar o caráter extraordinário da medida. Não basta, deste modo, que a situação seja urgente, porém pudesse ter sido previsto. Por esta razão, sua abertura é autorizada por meio de medida provisória.**

Participação Parlamentar Forte

Transferências: As transferências de verbas entre dotações orçamentárias foram introduzidas no Brasil, a partir de inspiração legislativa francesa, para limitar o uso de créditos suplementares.

Remanejamentos: No âmbito da organização (plano de programação institucional) há possibilidade de remanejamento de recursos. Assim, por exemplo, se ocorre reforma administrativa que extingue um órgão e cria outro em seu lugar, remanejam-se os recursos remanescentes daquele para esse.

Transposições: No plano programático podem ocorrer transposições, repriorizando-se programas de trabalho e deslocando-se recursos de programas entre si. Em termos de gastos, podem-se transferir recursos da categoria das despesas, no caso da prioridade dessa ser revista. São alterações orçamentárias, como se nota, que ocorrem por mudanças significativas no planejamento orçamentário. A diferença central entre os dois institutos estaria, portanto, no fato de que os créditos adicionais são abertos porque há necessidade de recursos até então inexistentes; no caso da transposição do remanejamento e da transferência está em realce a reprogramação por repriorização das ações. Vedando-se a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria da programação para outra ou de um órgão para o outro, realiza-se o princípio da vedação do estorno de verbas.

Controle Parlamentar Fraco

- Créditos Extraordinários: são aqueles destinados a despesas imprevisíveis e urgentes
- Créditos Suplementares autorizados na LOA: Trata-se dos créditos suplementares cuja abertura é autorizada previamente na lei orçamentária anual, por decreto do Poder Executivo.

Controle Parlamentar Fraquíssimo



Limitação de Empenho e Movimentação Financeira

Orçamento impositivo

Origem e Evolução



Leis de Iniciativa do Poder Executivo (Art. 165 da CF)

Orçamento Fiscal

Orçamento de
Investimentos das
Empresas Estatais

Orçamento da
Seguridade Social

ORÇAMENTO-PROGRAMA

- ⦿ **A) dar ênfase aos fins (e não aos meios)**
- ⦿ **B) indicar as ações em que setor público gastará seus recursos**
- ⦿ **C) definir os responsáveis pela execução**
- ⦿ **D) especificar os resultados esperados**

Nova Administração Pública

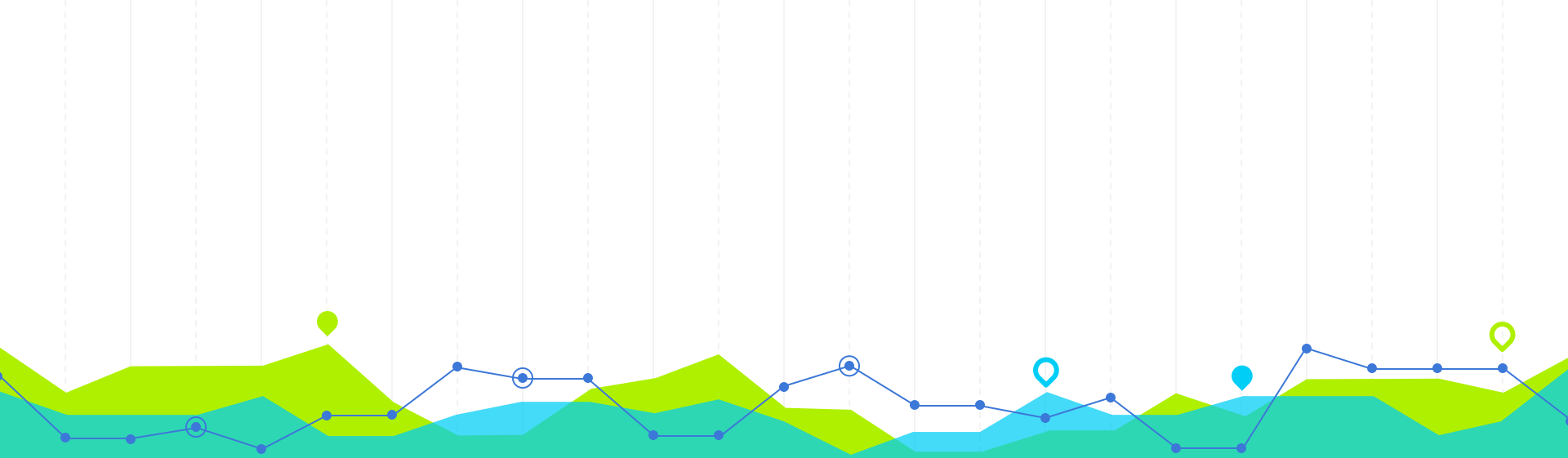
- Autonomia com Responsabilidade
- Organizada, documentada, transparente e motivada

Participação Popular e Orçamento Participativo

Processo Legislativo do Orçamento

Art. 166 e seguintes da CF

**Competência
exclusiva ao Chefe
do Poder
Executivo art. 84,
XXIII, da CF**



**ADI 4.048 - STF.
Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilma Mendes,
Julgado em 17.04.2008.**

ADI 4.048

Partes

Requerende: PSD - Partido da Social Democracia Brasileira

Requerido: Presidente da República

Objeto

Medida Provisória nº 405, de 18.12.2007, que "abre crédito extraordinário, em favor da Justiça Eleitoral e de diversos órgãos do Poder Executivo, no valor global de R\$ 5.455.677.660,00, para os fins que especifica"

Alegação

A MP 405/2007 viola o art. 62, § 1º, I, "d", c/c o art. 167, § 3º, da Constituição.

Relatório

Texto Constitucional

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e **créditos adicionais e suplementares**, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;

Art. 167 - § 3º A **abertura de crédito extraordinário** somente será admitida para atender a **despesas imprevisíveis e urgentes**, como as decorrentes de **guerra, comoção interna** ou **calamidade pública**, observado o disposto no art. 62.

Relatório



Argumentos do Requerente

1 - Sobre o que sejam **despesas imprevisíveis e urgentes**, aduz que o art. 167, § 3º, da Constituição estabelece os parâmetros que devem ser observados na edição de medida provisória para abertura de crédito extraordinário. São imprevisíveis e urgentes, segundo a referida norma constitucional, as **despesas decorrentes de (1) guerra, (2) comoção interna e (3) calamidade pública**. "Tais eventos ressalta o requerente - **tão graves que são, podem levar à decretação de Estado de Defesa** (art. 136, caput, da Constituição de 1968), **ou, até mesmo, no limite, de Estado de Sítio** (art. 137, 1 e II, da Constituição de 1988)" (fl. 7).

2 - "não há como comparar, porque **não têm a mesma densidade de gravidade**, de imprevisibilidade e de urgência de uma guerra, de uma comoção interna ou de uma calamidade pública - a abertura de crédito extraordinário para cobrir **despesas com, por exemplo, custeio ordinário ou de ressarcimento ao gestor do Fundo Nacional de Desestatização**" (fl. 7).

3 - Critica o entendimento do STF quanto ao **não-cabimento de ação direta de inconstitucionalidade contra normas de caráter orçamentário**. Argumenta que*. "não se está, aqui, a discutir o conteúdo de um crédito extraordinário em si mesmo, mas, sim, o **real enquadramento de um determinado crédito na categoria de 'extraordinário'**, a única que a Constituição de 1988 admite à medida provisória" (fl. 6).

Relatório



Argumentos do Requerido

1- AGU pediu prazo de 10 dias para apresentação das informações, o que foi negado pela Relator vez que “O conhecimento das razões de urgência e relevância para a edição da medida provisória impugnada nesta ação independe de informações de órgãos federais”.

Votos



Pontos de interesse da decisão

- Min Gilmar Mendes:
 - Em preliminar: A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem considerado inadmissível a propositura de ADI contra atos de efeito concreto. Contudo, no caso concreto o Tribunal se vê diante de uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto;
 - No mérito: O próprio art. 167, § 3º, ao prescrever a observância do art. 62, impõe seja a medida provisória o veículo legislativo adequado para a abertura de crédito extraordinário;
 - Além dos requisitos de relevância e urgência (típicos do art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes;

Votos



Pontos de interesse da decisão

- Min Gilmar Mendes:
 - Sobre o que sejam despesas imprevisíveis e urgentes, a própria CF oferece exemplos elucidativos. Segundo a dicção do § 3º do art. 167, são imprevisíveis e urgentes as despesas decorrentes de (1) guerra, (2) comoção interna ou (3) calamidade pública. Assim, os requisitos recebem densificação normativa da CF, sendo delimitados semanticamente, ainda que parcialmente, pelo próprio texto constitucional.
 - São realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de conseqüências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias.
 - A previsão constitucional de abertura de créditos extraordinários (art. 167, § 3º) visa dar suporte financeiro à adoção de medidas urgentes: à superação desses estados de crise criados por acontecimentos tais como ou semelhantes à guerra, à comoção interna ou à calamidade pública

Votos



Pontos de interesse da decisão

- Min Gilmar Mendes:
 - os créditos abertos são destinados a prover despesas correntes, que não estão qualificadas pela imprevisibilidade ou pela urgência.
 - É bem verdade que, em alguns casos, é possível identificar situações específicas caracterizadas pela relevância dos temas. Mas, nenhuma das hipóteses previstas pela medida provisória configuram situações de crise imprevisíveis e urgentes, suficientes para a abertura de créditos extraordinários.
 - patente desvirtuamento dos parâmetros constitucionais que permitem a edição de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários.
- Min Cesar Peluzo:
 - Não conheceu do pedido sobre o argumento de que a MP não se trata de uma lei formal, mas de ato complexo em que se pede a participação do Legislativo, o qual não estaria sob o manto do controle abstrato de constitucionalidade.

Votos



Pontos de interesse da decisão

- Min Marco Aurélio
 - Acompanhou o relator e acrescentou que é certo que, em se tratando de uma norma orçamentária a versar a abertura de crédito, há, com a passagem do tempo, o exaurimento dessa norma. Mas o simples exaurimento - o projetado no tempo - não afasta, a meu ver, o controle de constitucionalidade.
 - A toda evidência, cabe ao Supremo exercer a guarda da Carta quanto aos requisitos estabelecidos, ou seja, a imprevisibilidade e a urgência na disciplina do tema mediante medida provisória.
- Carmem Lúcia
 - Acompanhou o relator e apontou a diferença entre imprevisão, imprevisibilidade e imprevidência. A imprevisão abarca casos que poderiam ser previstos, e não o são; a imprevisibilidade é aquilo que não pode ser cogitado pelo administrador público. A ausência do dever de imprevisão deve ser uma imprevidência.

Votos



Pontos de interesse da decisão

- Min Ricardo Lewandowski
 - Entendeu que não estava presente o periculum in mora para analisar a medida cautelar.
- Min Joaquim Barbosa
 - Entendeu como o Min. Ricardo Lewandowski e acrescentou que o mérito das decisões cruciais tomadas cabe ao Congresso Nacional (que aprovou a MP), e não ao supremo.
- Min Carlos Britto
 - Acompanhou o Relator e acrescentou que a transformação de créditos suplementares e especiais em extraordinários, no fundo, significa fugir da obrigação de pedir uma prévia autorização legislativa ao Congresso Nacional, para se situar o Executivo na comodidade de edição de uma medida provisória que tenha força de lei desde a sua edição e que poderá ser convertida, portanto, posteriormente em lei, como de fato ocorreu.

Votos



Pontos de interesse da decisão

- Min Ellen Gracie
 - Votou pelo não conhecimento por entender que a decisão político-administrativa de abertura do crédito extraordinário tem com crivo natural o próprio Congresso Nacional, que sempre poderá, de maneira célere e eficaz, reprová-la por meio da não-aprovação da medida provisória editada.
 - No mérito, votou pelo não provimento pois naquela oportunidade a MP já havia sido transformada em lei e foi importante instrumento para a governabilidade.
- Min Menezes Direito
 - Entendeu como o Min. Ricardo Lewandowski e Ellen Gracie.
- Min Eros Grau
 - Acompanhou o Relator.

Votos



Pontos de interesse da decisão

- Min Celso de Mello
 - Acompanhou o Relator e acrescentou que a transformação ritual da medida provisória em lei formal, resultante da deliberação aquiescente do Congresso Nacional, não afasta nem exclui a inconstitucionalidade que eventualmente se verifique no ato executivo com força de lei, pois o caráter inconvalidável do vício da ilegitimidade constitucional impede que a mera vontade dos poderes constituídos se sobreponha à autoridade da própria.
 - Disfuncionalidade da utilização da Medida Provisória: dez por cento do orçamento efetivamente praticado estão sendo mediante crédito extraordinário, mediante medida provisória.

Decisão de 14/05/2008

Ratio Decidendi

O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto.

Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade.

A Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes.

Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º) recebem densificação normativa da Constituição.

Obrigado

