



# CÂMARA MUNICIPAL DE MATIAS BARBOSA



## PARECER CONTÁBIL

REF.: PROJETO DE LEI Nº 25/2016

DATA: 05/10/2016

### 1. HISTÓRICO

A referida matéria trata de Projeto de Lei nº 25/2016, de iniciativa do chefe do poder executivo municipal, o qual “estima a receita e fixa a despesa do município de Matias Barbosa para o exercício financeiro de 2017”.

### 2. FUNDAMENTOS

#### 2.1 ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público é uma lei que, entre outros aspectos, exprime em termos financeiros a alocação dos recursos públicos. Trata-se de um instrumento de planejamento que espelha as decisões políticas, estabelecendo as ações prioritárias para o atendimento das demandas da sociedade, em face da escassez de recursos. Apresenta múltiplas funções - de planejamento, contábil, financeira e de controle. As despesas, para serem realizadas, têm que estar autorizadas na lei orçamentária anual. Trata-se de um planejamento de aplicação dos recursos esperados em programas de custeios, investimentos, inversões e transferências durante um período financeiro. Este conceito se enquadra no campo administrativo, pois aborda o planejamento como função principal.

Conforme definição da Lei 4.320/64 em seu art. 2º, a Lei do Orçamento contera a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade. Além do mais, a lei de orçamento deverá obedecer também os dispositivos da Lei Complementar 101/2000.





# CÂMARA MUNICIPAL DE MATIAS BARBOSA



## 2.2 PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

Os princípios orçamentários básicos para a elaboração, execução e controle do orçamento público, válidos para todos os poderes e nos três níveis de governo, estão definidos pela doutrina, pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei nº 4.320/64, que estabelece normas gerais de direito financeiro, aplicadas à elaboração e ao controle dos orçamentos.

Princípio da unidade orçamentária: O Princípio da Unidade Orçamentária diz que o orçamento é uno. Ou seja, todas as receitas e despesas devem estar contidas numa só lei orçamentária. Atualmente, o processo de integração planejamento-orçamento tornou o orçamento necessariamente multi-documental, em virtude da aprovação, por leis diferentes, de vários documentos, uns de planejamento e outros de orçamento e programas. Em que pese tais documentos serem distintos, inclusive com datas de encaminhamento diferentes para aprovação pelo Poder Legislativo, devem, obrigatoriamente ser compatibilizados entre si, conforme definido pela própria Constituição Federal.

Princípio da universalidade: Segundo os artigos 3º e 4º da Lei 4.320/64, a Lei Orçamentária deverá conter todas as receitas e despesas. Isso possibilita controle parlamentar sobre todos os ingressos e dispêndios administrados pelo ente público.

Princípio da anualidade: O orçamento deve ser elaborado e autorizado para um determinado período de tempo, geralmente um ano. No Brasil, o exercício financeiro coincide com o ano civil. Observa-se, entretanto, que os créditos especiais e extraordinários autorizados nos últimos quatro meses do exercício podem ser reabertos, se necessário, e, neste caso, serão incorporados no orçamento do exercício subsequente, conforme estabelecido no 3º

Princípio da clareza: Pelo Princípio da Clareza, o orçamento deve ser claro e de fácil compreensão a qualquer indivíduo.

Princípio do equilíbrio: No respeito ao Princípio do Equilíbrio fica evidente que os valores autorizados para a realização das despesas no exercício deverão ser compatíveis com os valores previstos para a arrecadação das receitas. O princípio do equilíbrio passa a ser parâmetro para o acompanhamento da execução orçamentária. A execução das despesas sem a correspondente arrecadação no mesmo período acarretará, invariavelmente, resultados negativos, comprometedores para o cumprimento das metas fiscais.

Princípio da exclusividade: No Princípio da Exclusividade, verifica-se que a lei orçamentária não poderá conter matéria estranha à fixação das despesas e à previsão das receitas.





# CÂMARA MUNICIPAL DE MATIAS BARBOSA



Princípio da publicidade: O Princípio da Publicidade diz respeito à garantia da transparência e pleno acesso a qualquer interessado às informações necessárias ao exercício da fiscalização sobre a utilização dos recursos arrecadados dos contribuintes.

Princípio da especificação: Seu objetivo é o de vedar as autorizações globais, devendo as despesas ser classificadas com um nível de detalhamento que facilite a análise, por parte das pessoas. De acordo com a Lei nº 4.320/1964, a discriminação da despesa, na Lei Orçamentária Anual, far-se-á, no mínimo, por elementos. As Portarias nº 42/1999 e nº 163/2001 do MPOG/STN normatizam sobre a classificação orçamentária da despesa (institucional, funcional, programática e natureza da despesa). Exceção ao princípio da especificação é a dotação destinada à Reserva de Contingência.

## 2.3 CICLO ORÇAMENTÁRIO

De acordo com o Tesouro Nacional, o ciclo orçamentário é definido como “1- Período compreendido entre a elaboração da proposta orçamentária e o encerramento do orçamento; 2 - Período de tempo necessário para que o orçamento esgote suas quatro fases: elaboração, aprovação, execução e controle”.

**Elaboração:** Elaborar o orçamento é fazer a previsão de receitas e fixação de despesas. A fase de elaboração do orçamento é tratada pela Lei 4320/64, nos artigos 22 a 33. É de competência do Poder Executivo, que deve encaminhar sua proposta ao Legislativo. A proposta orçamentária, de acordo com o artigo 22 da referida Lei, deve compor-se de mensagem, projeto de Lei do Orçamento, tabelas explicativas das estimativas de receitas e despesas e especificação dos programas especiais de trabalho custeados por dotações globais. A elaboração da lei do orçamento deve observar o disposto na LDO para atender o objetivo de planejamento do orçamento-programa, materializado no PPA.

**Estudo e Aprovação:** O Poder Legislativo, após receber o projeto do Executivo, fará uma análise do que foi proposto, podendo fazer emendas, respeitando a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual, além de observar as restrições contidas no artigo 33 da lei 4320/64, que impede de alterar dotações de despesas de custeio, conceder dotações para início de obras não aprovadas e serviços que não foram anteriormente criados e conceder dotação para concessão de auxílios e subvenções superior ao fixado em resolução do legislativo. Após aprovado, o orçamento é devolvido ao Executivo para sanção, o qual autoriza a execução do orçamento.

**Execução:** A execução é a Lei do Orçamento posta em prática, ou como nos diz Heilio Kohama, “a execução do orçamento constitui a concretização anual dos objetivos e metas determinados para o setor público,





# CÂMARA MUNICIPAL DE MATIAS BARBOSA



no processo de planejamento integrado, e implica a mobilização de recursos humanos, materiais e financeiros.” A responsabilidade da contabilidade na execução orçamentária é textualmente tratada pela lei 4320/64, no artigo 85, que delibera que “Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitir o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, [...]”. O acompanhamento é feito por meio dos demonstrativos contábeis onde se verifica o andamento do orçamento, viabilizando a liberação de créditos, pela adequação dos gastos às receitas arrecadadas.

**Controle e Avaliação:** O controle da execução orçamentária é previsto nos artigos 75 até 82 da Lei 4320/64 e ratificado pelos artigos 70 a 75 da Constituição Federal de 1988. É nesta fase que a contabilidade presta serviço de forma mais ativa e clara, pois cabe aos órgãos contábeis o registro dos dados que permitem eficiente controle das contas públicas. A Lei 4320/64 prevê que seja feito Controle Interno e Externo. O Controle Interno consiste na observância da exatidão dos registros contábeis e patrimoniais. Controla também a área administrativa e operacional de serviços, abrangendo a administração tributária, patrimonial e gestão financeira e orçamentária.

## 2.4 DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA

O conteúdo e forma da proposta orçamentária deverá obedecer aos ditames da Lei 4.320/64, conforme explanado abaixo:

*Art. 22. A proposta orçamentária que o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo nos prazos estabelecidos nas Constituições e nas Leis Orgânicas dos Municípios, compor-se-á:*

*I - Mensagem, que conterá: exposição circunstanciada da situação econômico-financeira, documentada com demonstração da dívida fundada e flutuante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis; exposição e justificação da política econômico-financeira do Governo; justificação da receita e despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital;*

*II - Projeto de Lei de Orçamento;*

*III - Tabelas explicativas, das quais, além das estimativas de receita e despesa, constarão, em colunas distintas e para fins de comparação:*

*a) A receita arrecadada nos três últimos exercícios anteriores àquele em que se elaborou a proposta;*

*b) A receita prevista para o exercício em que se elabora a proposta;*

*c) A receita prevista para o exercício a que se refere a proposta;*

*d) A despesa realizada no exercício imediatamente anterior;*

*e) A despesa fixada para o exercício em que se elabora a proposta; e*





# CÂMARA MUNICIPAL DE MATIAS BARBOSA



f) A despesa prevista para o exercício a que se refere a proposta.

IV - Especificação dos programas especiais de trabalho custeados por dotações globais, em termos de metas visadas, decompostas em estimativa do custo das obras a realizar e dos serviços a prestar, acompanhadas de justificação econômica, financeira, social e administrativa.

Parágrafo único. Constará da proposta orçamentária, para cada unidade administrativa, descrição sucinta de suas principais finalidades, com indicação da respectiva legislação.

Ainda de acordo com a Lei 4.320/64, em relação às previsões anuais, temos que:

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.

Art. 28. As propostas parciais das unidades administrativas, organizadas em formulário próprio, serão acompanhadas de:

I - tabelas explicativas da despesa, sob a forma estabelecida no artigo 22, inciso III, letras d, e e f;

II - justificação pormenorizada de cada dotação solicitada, com a indicação dos atos de aprovação de projetos e orçamentos de obras públicas, para cujo início ou prosseguimento ela se destina.

Art. 29. Caberá aos órgãos de contabilidade ou de arrecadação organizar demonstrações mensais da receita arrecadada, segundo as rubricas, para servirem de base a estimativa da receita, na proposta orçamentária.

Parágrafo único. Quando houver órgão central de orçamento, essas demonstrações ser-lhe-ão remetidas mensalmente.

Art. 30. A estimativa da receita terá por base as demonstrações a que se refere o artigo anterior à arrecadação dos três últimos exercícios, pelo menos bem como as circunstâncias de ordem conjuntural e outras, que possam afetar a produtividade de cada fonte de receita.

Art. 31. As propostas orçamentárias parciais serão revistas e coordenadas na proposta geral, considerando-se a receita estimada e as novas circunstâncias.

Art. 32. Se não receber a proposta orçamentária no prazo fixado nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios, o Poder Legislativo considerará como proposta a Lei de Orçamento vigente.

Art. 33. Não se admitirão emendas ao projeto de Lei de Orçamento que visem a:

a) alterar a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo quando provada, nesse ponto a inexatidão da proposta;

b) conceder dotação para o início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos órgãos competentes;

c) conceder dotação para instalação ou funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado;

d) conceder dotação superior aos quantitativos previamente fixados em resolução do Poder Legislativo para concessão de auxílios e subvenções.





# CÂMARA MUNICIPAL DE MATIAS BARBOSA



## 2.5 CLASSIFICAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

De grande importância para a compreensão do orçamento são os critérios de classificação das contas públicas. As classificações são utilizadas para facilitar e padronizar as informações que se deseja obter. Pela classificação é possível visualizar o orçamento por Poder, por Instituição, por Função de Governo, por Programa, por Subprograma, por Projeto e/ou Atividade, ou, ainda por categoria econômica. Dependendo do critério de classificação, alguns aspectos das contas poderão ser evidenciados. A Lei estabelece a obrigatoriedade de classificação segundo vários critérios, como a classificação por categoria econômica, a qual é necessária para o conhecimento do impacto das ações de governo na conjuntura econômica do país. Esta classificação possibilita que o orçamento constitua um instrumento de importância para a análise e ação de política econômica, de maneira a ser utilizado no fomento ao desenvolvimento nacional, no controle do déficit público, etc. Por esse critério, o orçamento se divide em dois grandes grupos: as Contas Correntes e Contas de Capital. Já a classificação funcional programática permite a vinculação das dotações orçamentárias aos objetivos de governo. Os objetivos são viabilizados pelos Programas de Governo. Esse enfoque permite uma visão de "o que o governo faz", o que tem um significado bastante diferenciado do enfoque tradicional, que visualiza "o que o governo compra". No Brasil, o Orçamento-Programa está estruturado em diversas categorias programáticas, ou níveis de programação, que representam objetivos da ação governamental em diversos níveis decisórios. Assim, a classificação funcional programática apresenta:

- Um rol de funções, representando objetivos mais gerais: o maior nível de agregação das ações, de modo a refletir as atribuições permanentes do Governo.
- Um rol de programas, representando produtos concretos. São os meios e instrumentos de ações organicamente articulados para o cumprimento das funções. Uma função se concretiza pela contribuição de vários programas.
- Um rol de subprogramas, representando produtos e ações parciais dos programas.

## 3. CONCLUSÃO

Para elaboração da lei orçamentária é necessária uma observação criteriosa da legislação mencionada anteriormente. As formalidades contábeis estão bem explicitadas no art. 22 da Lei 4.320/64.

Em relação ao Plano Plurianual e à Lei de Diretrizes Orçamentárias, é de obrigação do poder executivo a





# CÂMARA MUNICIPAL DE MATIAS BARBOSA



devida compatibilização da proposta orçamentária, bem como de outras leis que se fizerem necessárias. É interessante a exposição circunstanciada da situação econômico-financeira, documentada com demonstração da dívida fundada e flutuante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis; exposição e justificação da política econômico-financeira do governo; justificação da receita e despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital, conforme demanda o inciso I do art. 22 da Lei 4.320/64.

Face ao exposto, de acordo a Lei 4.320/64, LC 101/2000, Lei Orgânica Municipal e demais peças componentes do processo de planejamento-orçamento; somos de parecer favorável à aprovação do projeto de lei em questão, observando-se as constatações efetuadas no corpo do presente parecer. Além do mais, deverão ser observados aspectos jurídicos e também aqueles que reflitam sempre melhor conveniência para a municipalidade, que é, acima de tudo, a razão de ser do processo de planejamento-orçamento.

É o parecer.

Guilherme Ramos de Araújo  
CRC-MG 080207/0-2  
CONTADOR DA CÂMARA  
MUNICIPAL DE MATIAS  
BARBOSA

Guilherme Ramos de Araújo  
CONTADOR  
CRC/MG: 080207