

VERA CALIL

Orçamento Público

Teoria e Prática

Com resolução de questões
aplicadas à atividade pública e
para concursos



ALTA BOOKS
EDITORA
Rio de Janeiro, 2017

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
-------------------------	----------

CAPÍTULO 1: ESTRUTURA GOVERNAMENTAL E PRINCÍPIOS BÁSICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3

1.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA — DIRETA E INDIRETA.....	5
1.1.1 ADMINISTRAÇÃO DIRETA	6
1.1.2 ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	7
1.1.2.1 FUNDAÇÃO PÚBLICA	9
1.1.2.2 AUTARQUIA	9
1.1.2.3 EMPRESA PÚBLICA.....	10
1.1.2.4 SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA	11
1.1.2.5 AGÊNCIAS REGULADORAS.....	11
1.1.2.6 AGÊNCIAS EXECUTIVAS.....	11
1.2 PRINCÍPIOS BÁSICOS DA ADMINISTRAÇÃO	13
1.2.1 LEGALIDADE	14
1.2.2 IMPESSOALIDADE	14
1.2.3 MORALIDADE	16
1.2.4 PUBLICIDADE	17
1.2.5 EFICIÊNCIA	17
1.2.6 RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE	17
1.2.7 SEGURANÇA JURÍDICA	18
1.2.8 MOTIVAÇÃO	18
1.2.9 AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO	18
1.2.10 INTERESSE PÚBLICO OU SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO	19

CAPÍTULO 2: CONTABILIDADE APLICADA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

21

2.1 CONCEITO	22
2.2 CAMPO DE APLICAÇÃO.....	23
2.3 REGIMES CONTÁBEIS E PRINCÍPIOS DE CONTABILIDADE.....	24
2.3.1 REGIME DE CAIXA	25

2.3.2 REGIME DE COMPETÊNCIA	25
2.3.3 REGIME MISTO	26
2.3.4 PRINCÍPIOS DE CONTABILIDADE	27

CAPÍTULO 3: SISTEMA ORÇAMENTÁRIO29

3.1 PLANO PLURIANUAL	30
3.2 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS.....	34
3.3 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL.....	35
3.4 FUNDAMENTOS DO ORÇAMENTO	38
3.4.1 INTRODUÇÃO.....	38
3.4.2 EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO.....	41
3.4.3 ORÇAMENTO TRADICIONAL DE RECEITAS E DESPESAS.....	43
3.4.4 ORÇAMENTO-PROGRAMA	44
3.4.5 PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS.....	46
3.4.5.1 UNIVERSALIDADE	46
3.4.5.2 ANUALIDADE	47
3.4.5.3 UNIDADE.....	48
3.4.5.4 EQUILÍBRIO	48
3.4.5.5 ESPECIFICAÇÃO	49
3.4.5.6 EXCLUSIVIDADE.....	50
3.4.5.7 PUBLICIDADE	50
3.4.5.8 EXATIDÃO E SINCERIDADE.....	51
3.4.5.9 CLAREZA	51
3.4.5.10 PROGRAMAÇÃO.....	51
3.4.5.11 LEGALIDADE	52
3.4.5.12 FLEXIBILIDADE.....	52
3.4.5.13 NÃO AFETAÇÃO DAS RECEITAS	53
3.5 EXERCÍCIOS DE FIXAÇÃO	54
3.5.1 PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS	54
3.5.2 ESTRUTURA GOVERNAMENTAL E PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS.....	55
3.5.3 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO	56

CAPÍTULO 4: ELABORAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA59

4.1 CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA QUANTO A SUA NATUREZA.....	60
4.1.1 COMPOSIÇÃO DAS RUBRICAS ORÇAMENTÁRIAS	64
4.1.2 ORDEM NA IDENTIFICAÇÃO DOS GASTOS.....	65
4.1.2.1 ÓRGÃO/UNIDADE.....	65

4.1.2.2 PROJETO/ATIVIDADE.....	65
4.1.2.3 NATUREZA DA DESPESA.....	65
4.1.2.4 FONTE.....	66
4.1.2.5 OBRA.....	66
4.1.2.6 META.....	66
4.1.2.7 CODIFICAÇÃO DE ÓRGÃOS E UNIDADES.....	66
4.1.3 FUNCIONAL- PROGRAMÁTICA.....	67
4.1.4 RECEITAS.....	67
4.2 ELABORAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA.....	68
4.2.1 CICLO ORÇAMENTÁRIO.....	68
4.2.1.1 ELABORAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA.....	68
4.2.1.2 APROVAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA.....	69
4.2.1.3 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	69
4.2.1.4 CONTROLE ORÇAMENTÁRIO.....	70
4.2.2 ELABORAÇÃO DAS PROPOSTAS ORÇAMENTÁRIAS — PASSO A PASSO.....	71
4.2.2.1 CADASTRO DO PROJETO-ATIVIDADE.....	71
4.2.2.2 OBJETIVOS.....	72
4.2.2.3 METAS.....	72
4.2.2.4 DESPESAS POR FONTES.....	73
4.2.1.5 RECEITAS POR FONTES.....	74
4.2.1.6 MEMÓRIAS DE CÁLCULOS.....	74
4.2.3 ESTRUTURA E ENCAMINHAMENTO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA.....	75
4.3 EXERCÍCIOS DE FIXAÇÃO.....	76
4.3.1 PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL X.....	76
4.3.2 PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL XY.....	81

CAPÍTULO 5: AS LICITAÇÕES COMO PRESSUPOSTO À EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E EXECUÇÃO FINANCEIRA89

5.1 NOÇÕES DE LICITAÇÕES.....	90
5.2 PRINCÍPIOS DA LICITAÇÃO.....	92
5.2.1 PRINCÍPIO DA ADJUDICAÇÃO COMPULSÓRIA AO VENCEDOR.....	92
5.2.2 PRINCÍPIO DA COMPETITIVIDADE.....	92
5.2.3 PRINCÍPIO DA IGUALDADE.....	92
5.2.4 PRINCÍPIO DO JULGAMENTO OBJETIVO.....	92
5.2.5 PRINCÍPIO DA MORALIDADE.....	93
5.2.6 PRINCÍPIO DA PROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	93
5.2.7 PRINCÍPIO DO PROCEDIMENTO FORMAL.....	93

5.2.8 PRINCÍPIO DO SIGILO NA APRESENTAÇÃO DAS PROPOSTAS	93
5.2.9 PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO	93
5.3 OBJETO DA LICITAÇÃO	94
5.4 FASES DO PROCESSO LICITATÓRIO	94
5.4.1 FASE INTERNA	94
5.4.2 FASE EXTERNA	94
5.5 DISPENSA E INEXIGIBILIDADE	95
5.5.1 DISPENSADA	95
5.5.2 DISPENSÁVEL	95
5.5.3 INEXIGÍVEL	96
5.6 TIPOS DE LICITAÇÃO	96
5.7 MODALIDADES DE LICITAÇÃO	97
5.7.1 CONVITE	97
5.7.1.1 PROCEDIMENTO — CONVITE	98
5.7.2 TOMADA DE PREÇOS	99
5.7.2.1 PROCEDIMENTO — TOMADA DE PREÇOS	100
5.7.3 CONCORRÊNCIA	100
5.7.3.1 PROCEDIMENTO — CONCORRÊNCIA	101
5.7.4 CONCURSO	103
5.7.4.1 PROCEDIMENTO — CONCURSO	103
5.7.5 LEILÃO	103
5.7.5.1 PROCEDIMENTO — LEILÃO	104
5.7.6 PREGÃO	104
5.7.6.1 PROCEDIMENTO — PREGÃO	105
5.8 DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO	106
5.9 ANULAÇÃO E REVOGAÇÃO	107
5.10 RECURSOS ADMINISTRATIVOS	108
5.11 EXERCÍCIOS DE FIXAÇÃO	108
5.11.1 PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS E INTRODUÇÃO ÀS LICITAÇÕES	108

CAPÍTULO 6: EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E EXECUÇÃO FINANCEIRA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 111

6.1 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	112
6.1.1 ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS	114
6.1.1.1 EM RELAÇÃO À ELABORAÇÃO DAS PROPOSTAS ORÇAMENTÁRIAS	114

6.1.1.2 EM RELAÇÃO À EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	115
6.1.1.3 EM RELAÇÃO À ATUALIZAÇÃO DO QUADRO DE DETALHAMENTO DE DESPESAS, LEMBRAR DO SIGNIFICADO DE CADA UMA DAS COLUNAS:.....	116
6.1.2 EXERCÍCIOS DE FIXAÇÃO	117
6.1.2.1 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	117
6.2 EXECUÇÃO FINANCEIRA	120
6.2.1 PRINCIPAIS PONTOS DA LC Nº 101/2000 PERTINENTES À REALIZAÇÃO DAS DESPESAS.....	121
6.2.1.1 DA DESPESA PÚBLICA	121
6.2.1.2 DAS DESPESAS OBRIGATORIAS DE CARÁTER CONTINUADO.....	122
6.2.1.3 DAS DESPESAS COM PESSOAL.....	122
6.2.2 FASES DA DESPESA.....	126
6.2.2.1 EMPENHO	127
6.2.2.2 LIQUIDAÇÃO	129
6.2.2.3 PAGAMENTO	132
6.2.3 CONSIDERAÇÕES DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA E A LC Nº 101/2000	133
6.3 CONSIDERAÇÕES PREAMBULARES — BALANÇOS PÚBLICOS.....	136
6.3.1 BALANÇO ORÇAMENTÁRIO	136
6.3.2 BALANÇO FINANCEIRO	137
6.3.3 BALANÇO PATRIMONIAL	137
6.3.4 VARIAÇÕES PATRIMONIAIS	138
6.4 EXERCÍCIOS DE FIXAÇÃO	139
6.4.1 EXECUÇÃO FINANCEIRA — ESTUDO DE CASO 1.....	139
CONSIDERAÇÕES FINAIS	149
REFERÊNCIAS	153
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	154
BIBLIOGRAFIAS CONSULTADAS.....	154
LEGISLAÇÃO APLICADA	154
APÊNDICE — EXERCÍCIOS DE FIXAÇÃO: RESPOSTAS.....	157
ÍNDICE	175

INTRODUÇÃO

O estudo do Orçamento Público no Brasil é de grande relevância, pois por muitas décadas os doutrinadores, políticos, técnicos e estudiosos taxaram o referido orçamento de fictício.

Não é sem razão este adjetivo pois, recentemente, o orçamento da União para o exercício financeiro de 2016, foi elaborado ferindo principalmente o Princípio do Equilíbrio, questão basilar, uma vez que, o montante de receitas estimadas deve ser igual ao montante de despesas fixadas.

É por meio de um orçamento bem elaborado, consoante as necessidades da população e a compatibilização do ingresso de receitas que se constrói desenvolvimento, educação, saúde, segurança pública, dentre outras demandas que devem atender aos anseios da sociedade.

Neste sentido, descrevemos neste livro as ferramentas necessárias para que o estudioso da matéria possa entender a dinâmica, isto é, o passo a passo para a elaboração de um documento tão importante.

Este livro está dividido em seis capítulos cuidadosamente escritos para que o leitor, a partir dos capítulos 1 ao 3, possa ter o amparo doutrinário e legal para a aplicação prática consignada nos capítulos 4, 5 e 6, que compreendem a elaboração da proposta orçamentária, introduções preliminares pertinentes às licitações e, na sequência, o estudo da execução orçamentária e execução financeira na Administração Pública.

Nas considerações finais esclarecemos ao leitor que a partir de um orçamento bem elaborado e por meio de uma transição zelosa pela execução orçamentária e financeira, podemos ter os balanços previstos na Lei nº 4.320/1964 e, inclusive, analisá-los com o fulcro em avaliar os resultados ob-

tidos e voltarmos a planejar, reavaliar e tomar decisões cuja mola propulsora seja tão somente a sociedade, isto é termos gestores públicos que atendam principalmente ao Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado.

1 **capítulo**

ESTRUTURA GOVERNAMENTAL E PRINCÍPIOS BÁSICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Este capítulo tem o objetivo de apresentar ao leitor as questões preambulares da estrutura governamental e os princípios basilares que devem ser praticados na Administração Pública. Ressaltamos que não se pretende exaurir o tema, mas sim situar o estudioso, na condução do tema, que é o Orçamento Público com ênfase na prática.

Preliminarmente, ao estudarmos a Administração Pública verificamos que existe um consenso entre os doutrinadores, no sentido de que a expressão "Administração Pública" pode dar ensejo a mais de um sentido.

A Administração Pública para Meirelles (1986, p. 65) é segregada em três momentos:

Em **sentido formal** é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo. [...] **sentido material** é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral [...] **acepção operacional** é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.

A **administração não pratica atos de governo**; pratica, tão somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes. São os chamados atos administrativos. (grifo nosso)

Por outro lado, ao consultarmos Carvalho Filho (2013) observamos que o referido doutrinador classifica a Administração Pública no sentido objetivo e no sentido subjetivo conforme segue:

Sentido Objetivo — O verbo administrar indica gerir, zelar, enfim uma ação dinâmica de supervisão. O adjetivo **público** pode significar não só algo ligado ao Poder Público, como também à coletividade ou ao público em geral. O **sentido objetivo**, pois, da

expressão — que aqui deve ser grafada com iniciais minúsculas — deve consistir na própria atividade administrativa exercida pelo Estado por seus órgãos e agentes, caracterizando, enfim, a função administrativa [...]

Sentido Subjetivo — A expressão pode também significar o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas que tenham a incumbência de executar as atividades administrativas. Toma-se aqui em consideração o sujeito da função administrativa, ou seja, quem a exerce de fato. Para diferenciar este sentido da noção anterior, deve a expressão conter as iniciais maiúsculas: Administração Pública. (grifo nosso) (CARVALHO FILHO, 2013, p. 10 e 11)

Após a classificação doutrinária vamos estudar a Administração Pública com foco no Decreto-Lei nº 200/1967 consoante subitens expostos a seguir.

1.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA — DIRETA E INDIRETA

A Administração Pública, quanto às pessoas jurídicas que integram o aparelhamento estatal, pode ser dividida em *Direta e Indireta*.

No artigo 4º do Decreto-Lei nº 200 de 1967 o legislador segregou a Administração Pública em Direta e Indireta.

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I — A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II — A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;*
- b) Empresas Públicas;*
- c) Sociedades de Economia Mista;*
- d) Fundações Públicas. (Alínea acrescentada conforme determinada na Lei nº 7.596, de 10.4.1987, DOU 13.4.1987)*

Parágrafo único. As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade. (grifo nosso)

Analisando-se o dispositivo do referido diploma, constata-se que sob o âmbito Federal, a Administração Direta tem o objetivo de consolidar os serviços que alicerçam a Presidência da República e os Ministérios.

No âmbito dos Estados, a Administração Pública é constituída por serviços que delineiam o chefe do Poder Executivo e as Secretarias de Estado.

Tratando-se dos Municípios, a Administração Pública se constitui pelo chefe do Poder Executivo Municipal e Secretarias Municipais.

1.1.1 ADMINISTRAÇÃO DIRETA

É o conjunto de unidades organizacionais que integram a estrutura administrativa de cada um dos Poderes da União, dos Estados e dos Municípios, abrangidas não só as unidades destituídas de autonomia, mas também os órgãos autônomos e os fundos.

De acordo com Carvalho Filho (2013, p. 455), “A Administração Direta é o conjunto de órgãos que integram as pessoas federativas, aos quais foi atribuída a competência para o exercício, de forma centralizada, das atividades administrativas do Estado.”

Portanto, a *Administração Direta* é composta de entidades estatais (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) que atuam por intermédio dos órgãos públicos. *Esses órgãos não possuem personalidade jurídica própria* (atributo específico da entidade a que pertencem) e suas atuações deverão realizar a vontade da pessoa jurídica à qual estão subordinados, funcionando como verdadeiros centros de competências.

Órgãos, de acordo com a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello, nada mais significam que círculos de atribuições, os feixes individuais de poderes funcionais repartidos no interior da personalidade estatal e expressados através dos agentes nele providos.

[...] São unidades abstratas que sintetizam os vários círculos de atribuições do Estado. Por se tratar, tal como o próprio Estado, de entidades reais, porém abstratas (seres de razão) não têm vontade nem ação, no sentido de vida psíquica ou anímica próprias, que, estas, só os seres biológicos podem possuí-las. De fato, os órgãos não passam de simples repartições de atribuições, e nada mais. (MELLO, 2006, p. 128).

1.1.2 ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

É a designação atribuída ao segmento da Administração Pública que congrega as entidades públicas dotadas de personalidade jurídica própria, ou seja, as autarquias, as fundações, as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Tais entidades, criadas por leis específicas, são vinculadas ao Ministério (União) e Secretarias (Estados e Municípios), cuja área de competência se enquadra à sua principal atividade, possuindo nos termos do Decreto-Lei nº 200/1967, autonomia administrativa e financeira.

As entidades da *Administração Indireta* foram concebidas e instituídas com o propósito de descentralizar a ação do governo e de tirar proveito de sua maior autonomia.

A medida mais radical de controle sobre tais entidades acabou sendo instituída pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que reduziu em muito a autonomia, ao submetê-las ao mesmo tratamento orçamentário conferido às unidades da Administração Direta.

Ao invés de dotações globais no orçamento, estas passaram a ter o seu programa de trabalho detalhado na Lei Or-

çamentária Anual (LOA), que abriu possibilidades para um maior controle sobre os gastos gerais do setor público.

São características comuns dos entes da Administração Indireta:

- Serem criados e se extinguirem por leis específicas;
- Serem dotados de personalidade jurídica própria;
- Terem patrimônios próprios;
- Terem orçamento e receitas próprias;
- Serem dotados de órgão diretivo próprio;
- Destinarem-se a exercer certas atividades específicas, algumas típicas e outras atípicas do Estado;
- Os direitos contra eles prescrevem em cinco anos.

Diante das considerações supramencionadas vamos estudar as unidades da Administração Indireta que fazem parte da Administração Pública conforme seguem:

- Fundações;
- Autarquias;
- Empresas públicas;
- Sociedades de economia mista;
- Agências reguladoras;
- Agências executivas.

O conhecimento da estrutura da Administração Indireta é tão importante quanto da Administração Direta, pois são denominadas de unidades orçamentárias e cada unidade orçamentária possui orçamento alocado em projetos, em atividades ou em operações especiais.