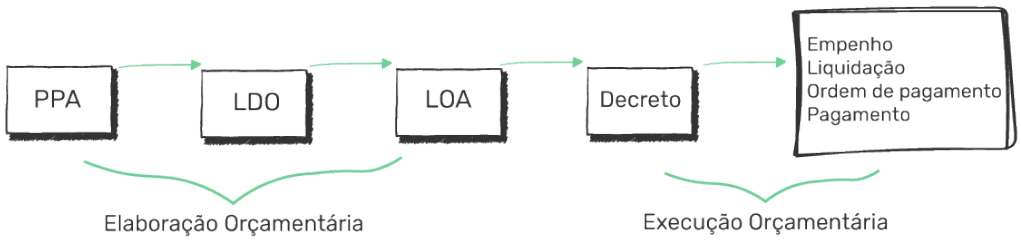
Realização e Execução Orçamentária

A execução orçamentária é o processo necessário a que a despesa prevista em lei seja efetivamente gasta e se transforme em recurso gerador de serviços. A função do **ordenador de despesa** é importante neste processo. Segundo o Decreto-lei Federal nº 200/67, ordenador de despesa é "toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda."

Para entender a realização das despesas e suas fases, é importante pensar no ciclo orçamentário, que vai do planejamento à execução. Este ciclo pode ser representado da seguinte maneira:



PPA

O PPA é **plano financeiro de longo prazo**, que, aprovado por lei, vige por quatro anos: do segundo ano do mandato do chefe do Poder Executivo ao primeiro ano do mandato subsequente. A lei que institui o PPA estabelece, “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (art. 165, § 1º, Constituição).

LDO

A LDO, **Lei de Diretrizes Orçamentárias**, é a lei que, vigente a partir de meados do exercício financeiro, tem seu termo *ad quem* no final do exercício financeiro subsequente, quando deixará de viger. Compreende “as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento” (art. 165, II, Constituição).

LOA

A LOA, **Lei Orçamentária Anual**, é a que define, ano a ano, despesas e receitas. É a lei orçamentária por excelência. Compõe-se de três orçamentos – que devem estar juntos na mesma lei, em razão do princípio da unidade:

- o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas pelo Poder Público;
- o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito à voto;
- o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (art. 165, § 5º, Constituição da República).

Assim que publicada a LOA, cria-se o crédito orçamentário e, a partir disso, tem-se o início da execução orçamentária propriamente dita. A execução do orçamento é, portanto, a realização das despesas públicas nele previstas, seguindo os quatro estágios da execução das despesas previstos na **Lei nº 4320/64**: empenho, liquidação, ordem de pagamento e pagamento.

Estágios da execução das despesas

1. Empenho
2. Liquidação
3. Ordem de pagamento
4. Pagamento

Empenho

O **empenho** é o estágio inicial de qualquer despesa prevista em orçamento e que dá suporte a todos outros atos operacionais daí originados, até seu pagamento final. É a alocação de despesa pretendida de realização, que funciona, também, como garantia ao credor para comprovação de que os valores contratados tenham previsão orçamentária. Define-se no artigo 58 o empenho de despesa como “o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.”

Liquidação

O segundo estágio da despesa pública é a **liquidação**, prevista no artigo 63, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. É a comprovação de que o credor cumpriu todas as

obrigações constantes do empenho.

A finalidade é reconhecer ou apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, e a importância exata a pagar e a quem se deve pagar para extinguir-se a obrigação. Envolve os atos de verificação e conferência, desde a entrega do material ou a prestação do serviço até o reconhecimento da despesa.

Ordem de pagamento

O artigo 64 define a **ordem de pagamento** como o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga. A ordem de pagamento só poderá ser exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade.

Pagamento

O **pagamento** da despesa refere-se ao último estágio e será processado pela Unidade Gestora Executora no momento da emissão do documento Ordem Bancária (OB) e documentos relativos a retenções de tributos, quando for o caso. O pagamento de despesa, obedecidas as normas que regem a execução orçamentária, far-se-á mediante ordem bancária ou cheque nominativo, contabilizado pelo órgão competente e obrigatoriamente assinado pelo ordenador da despesa e pelo encarregado do setor financeiro.

Tendo em vista que a Lei Orçamentária Anual traz uma **previsão de receitas**, arrecadadas ao longo do exercício financeiro, é necessário o estabelecimento de **prioridades** caso a previsão não se concretize. Antes de iniciar o empenho, o Executivo faz uma programação orçamentária e financeira para o exercício, através de um **decreto de programação financeira**, como se estabelece no artigo 8 da LRF:

> Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Portanto, o decreto determina como e em que ordem serão feitos os empenhos e pagamentos, e qual despesa terá maior prioridade.

Metas fiscais e contingenciamento

Outro parâmetro que a execução deve observar são as metas fiscais definidas anualmente na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Em seu anexo específico sobre as metas, fixam-se o resultado nominal e o primário. O Resultado Primário reflete o resultado das operações básicas do Setor Público e corresponde ao resultado nominal menos os juros nominais, apropriados por competência, incidentes sobre a dívida pública.

Este indicador determina quanto o governo pretende economizar para pagar dívidas e seus respectivos juros, mantendo assim um nível controlado de endividamento. Em relação à execução orçamentária, o resultado primário é seu parâmetro norteador. Caso a meta fiscal fixada tenha seu cumprimento ameaçado ao longo do ano, o governo interromperá parcialmente a execução das despesas, denominado **contingenciamento**, como previsto no artigo 9 da 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.

É importante observar que nem todas as despesas podem ser objeto de contingenciamento, apenas despesas discricionárias. 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 lei de diretrizes orçamentárias.