Enap Escola Nacional de Administração Pública

Introdução ao Orçamento Público

Módulo 1 Entendendo o Orçamento Público

Brasília - 2017

Conteúdo para impressão

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Presidente
Francisco Gaetani

Diretor de Educação Continuada
Paulo Marques

Coordenadora-Geral de Educação a Distância
Natália Teles da Mota Teixeira

Conteudista
Sérgio Ricardo de Brito Gadelha

Diagramação realizada no âmbito do acordo de Cooperação TécnicaFUB/CDT/Laboratório Latitude e Enap.

© Enap, 2017

Enap Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Comunicação e Pesquisa
SAIS - Área 2-A - 70610-900 — Brasília, DF
Telefone: (61) 2020 3096 - Fax: (61) 2020 3178

SUMÁRIO

1. Boas-vindas 5

2. O Estado e o Orçamento Público 6

3. Contexto histórico 7

4. O Orçamento Público 9
4.1 Base Legal 10
4.2 Instrumentos Legais 11
4.3 Plano Plurianual 12
4.4 Vigência do PPA 12
4.5 Lei de Diretrizes Orçamentárias 14
4.6 Lei Orçamentária Anual 15
4.7 Composição da LOA 16
4.8 Inter-Relação PPA, LDO e LOA 17
4.9 Entendendo na prática 19

5. Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) 20
5.1 Contexto histórico da LRF 20
5.2 Princípios da LRF 22
5.3 Objetivos e abrangência da LRF 23
5.4 A LRF e a LDO 23

6. Ciclo Orçamentário 24
6.1 Ciclo Orçamentário Estrito 24
6.2 Ciclo Orçamentário Estendido 27
6.3 Entendendo na prática 28

7. Princípios Orçamentários 29

8. Tipos de Orçamento 32

9. Revisando o módulo 35

Referências 36

Enap

Módulo 1 Entendendo o Orçamento Público

1. Boas-vindas

Olá! Seja muito bem-vinda(o) ao curso de **Introdução ao Orçamento Público**, o qual se trata do segundo curso que compõe a trilha de Educação Fiscal da Secretaria do Tesouro Nacional, em parceria com a Enap.

É um prazer tê-la(o) como participante e auxiliar você na construção de seu conhecimento acerca desse assunto.

Neste curso, veremos que a presença do Estado na Economia se manifesta por meio do Orçamento Público, que é uma peça legal representativa das ações do governo em segmentos importantes da economia para a sociedade, tais como saúde, segurança, educação, entre outros.

O orçamento público é uma lei na qual devem estar presentes as prioridades do governo em consonância com as necessidades da sociedade. Para que a elaboração da peça orçamentária contemple as necessidades da sociedade, é muito importante a consolidação sistemática de ações participativas no processo orçamentário e nas definições das prioridades das políticas de governo.

Neste curso, iremos apresentar conceitos introdutórios relacionados ao orçamento público, seus principais instrumentos legais e como esses instrumentos interagem entre si e com a Lei de Responsabilidade Fiscal e, de maneira breve, as principais etapas do ciclo orçamentário estrito e estendido (amplo). Os conceitos e classificações de receita pública e de despesa pública são também explorados para um melhor entendimento.

Além disso, apresenta-se uma breve introdução sobre a dívida pública no Brasil, assim como as diferentes formas de financiamento orçamentário.

Por fim, diversos estudos de casos serão analisados no que se refere ao entendimento na prática sobre as contas públicas brasileiras.

Esperamos que, ao final dessa etapa, você entenda como é elaborado o orçamento público e como se desenvolve todo o processo que se encontra adjacente ao ciclo orçamentário. Esperamos também que o conteúdo abordado e os exercícios propostos proporcionem um sólido conhecimento sobre o tema, que é de suma importância para o aprendizado em Educação Fiscal.

Bons estudos!

Enap

Enap
Enap
Enap
Enap
Enap

2. O Estado e o Orçamento Público

Você já se perguntou o que constitui o orçamento de um país? E qual é o seu objetivo? Vamos entender um pouco como acontece a atividade financeira do Estado e a importância do orçamento público.

Para que se possa administrar o Brasil, é necessário que o governo tenha dinheiro para cobrir todas as despesas relacionadas com suas atividades, como manter hospitais, construir ferrovias ou contratar professores. Esse dinheiro é obtido, em grande parte, a partir de tributos pagos pela população e pelas empresas.

Quando alguém paga um imposto, uma taxa ou uma contribuição, automaticamente faz um depósito em uma "conta bancária" do governo federal, chamada de Conta Única do Tesouro Nacional, na qual os valores depositados serão utilizados pelo governo para cobrir tais despesas.

De forma geral, as receitas provêm do valor arrecadado com impostos federais, como o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), bem como das contribuições, como a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Além de serem mantidos pelas receitas dos tributos, os gastos do governo podem também ser financiados por diversos outros tipos de receitas, como empréstimos, emissão de títulos e rolagem da dívida, conceitos que serão abordados mais adiante.

Todo ano o governo elabora, então, um documento que prevê em detalhes as receitas disponíveis e as despesas previstas para o ano. Esse documento é o orçamento público.

O dicionário Michaelis da Língua Portuguesa traz as seguintes definições de orçamento:

> *"(1) Ação ou efeito de orçar. (2) Cálculo dos gastos a fazer com a realização de qualquer obra ou empresa. (3) Cálculo prévio da receita e despesa. Orçamento do Estado: fixação das despesas públicas e estimativa da receita para um ano fiscal."*

De acordo com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão[1], o orçamento público,

> *"é um instrumento de planejamento governamental em que constam as despesas da administração pública para um ano, em equilíbrio com a arrecadação das receitas previstas. É o documento onde o governo reúne todas as receitas arrecadadas e programa o que de fato vai ser feito com esses recursos. É onde alocam os recursos destinados a hospitais, manutenção das estradas, construção de escolas, pagamento de professores. É no orçamento onde estão previstos todos os recursos arrecadados e onde esses recursos serão destinados".*

1. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/conceitos-sobre-orcamento/o-que-e-orcamento-publico>

Outra forma de entender esse conceito é ver o orçamento público como 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. Esse documento legal, que prevê em detalhes as receitas estimadas e as despesas fixadas para o ano seguinte, chama-se Lei Orçamentária Anual (LOA).

Vamos entender a importância desse documento e iniciar a nossa jornada entendendo sua contextualização histórica de acordo com o desenvolvimento das constituições brasileiras.

3. Contexto histórico

O orçamento público surgiu como instrumento de planejamento na Inglaterra, por volta de 1822. Naquela ocasião, o liberalismo econômico estava em pleno desenvolvimento e havia uma forte consciência popular contrária ao crescimento da despesa pública. Com isso, originalmente, o orçamento possibilitou o controle político sobre os agentes executivos do Estado, de modo a manter o equilíbrio financeiro e a evitar, ao máximo, a expansão dos gastos públicos.

No Brasil podemos considerar que o orçamento é um processo contínuo, dinâmico e flexível, que traduz, em termos financeiros, para determinado período, os planos e programas de trabalho ajustando o ritmo de execução ao fluxo de recursos previstos. Mas, para entendermos a importância do orçamento público, é preciso saber que o orçamento público mudou bastante no decorrer da história do Brasil, e mudanças ocorriam sempre com o advento de uma nova Constituição.

Na imagem a seguir, veremos a evolução histórica do Orçamento nas Constituições Brasile

Figura 1: Evolução histórica do orçamento

A Constituição de 1824

Na Constituição Imperial de 1824, surgem as primeiras exigências no sentido da elaboração de orçamentos formais por parte das instituições imperiais. Somente a lei, que deveria ser votada pelo parlamento (Reserva Legal), poderia autorizar o gasto. Era de responsabilidade do Poder Executivo a elaboração do orçamento, que, depois de pronto, seria encaminhado para aprovação pela Assembleia Geral (Câmara dos Deputados e Senado). Entretanto, as leis sobre impostos seriam de iniciativa exclusiva da Câmara dos Deputados.

Somente em 1827 foi formulada a primeira lei orçamentária brasileira, porém, os deficientes mecanismos arrecadadores nas províncias, as dificuldades de comunicação e conflitos com normas legais frustraram sua aplicação. O primeiro orçamento brasileiro teria, então, sido aprovado pelo Decreto Legislativo de 15 de dezembro de 1830, que fixava a despesa e orçava

a receita das antigas províncias para o exercício de 1831 (1º de julho de 1831 a 30 de junho de 1832).

A Constituição de 1891

Na Constituição de 1891, que se seguiu à Proclamação da República, houve importante alteração na distribuição de competências em relação ao orçamento. A elaboração passou a ser privativa do Congresso Nacional (orçamento tipo legislativo), assim como a tomada de contas do Poder Executivo (art. 34). Visando auxiliar o Congresso no controle de gastos, a Constituição Federal instituiu um Tribunal de Contas (art. 39).

A iniciativa da lei orçamentária ficou a cargo da Câmara. Com a República, as antigas províncias transformaram-se em Estados regidos por constituições próprias, o que lhes assegurou grande autonomia, igualmente estendida aos Municípios.

Em 1922, por ato do Congresso Nacional, foi aprovado o Código de Contabilidade da União (Decreto 4.536/1922), possibilitando o ordenamento dos procedimentos orçamentários, financeiros, contábeis e patrimoniais da gestão federal. O Código formalizou a prática de o Poder Executivo fornecer ao Poder Legislativo todos os elementos para que este exercitasse sua atribuição de iniciar a elaboração da lei orçamentária.

A Constituição Outorgada de 1934

A Revolução de 1930 representou o rompimento com o passado e a proposta de nova ordem, inclusive na modernização do aparelho do Estado. A autonomia dos Estados e o federalismo da Constituição Federal de 1891 cederam lugar à centralização da maior parte das funções públicas na área federal. A competência para elaboração da proposta orçamentária é atribuída ao Presidente da República. O Poder Legislativo encarregava-se da votação do orçamento e do julgamento das contas do Presidente, com auxílio do Tribunal de Contas (orçamento tipo misto). A Constituição não colocou limitações ao poder de emendar por parte dos legisladores, caracterizando-se a coparticipação dos dois Poderes (Executivo e Legislativo) na elaboração da lei.

Vale ressaltar que, de fato, a elaboração da proposta orçamentária por parte do Poder Executivo ocorreu com a reforma constitucional de 1926 (sob a vigência da Constituição de 1891).

A Constituição de 1937

A Constituição de 1937 foi gerada no regime autoritário do Estado Novo. A proposta orçamentária seria elaborada pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) junto à Presidência da República, e votada pela Câmara dos Deputados e pelo Conselho Federal, que era uma espécie de Senado com dez membros nomeados pelo Presidente da República. Na verdade, este último nunca foi instalado e o orçamento sempre foi elaborado e decretado pelo Poder Executivo (orçamento tipo administrativo).

Em 1939 foi instituído o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, cujas despesas eram cobertas por créditos paralelos ao orçamento geral da União. Em 1943, o Plano Especial foi transformado em Plano de Obras e Equipamentos, configurando-se, assim, um orçamento paralelo.

A Constituição de 1946

Na Constituição de 1946, com a redemocratização, o orçamento voltou a ser do tipo misto. Assim, o Poder Executivo elaborava o projeto de lei do orçamento (proposta de iniciativa do

Presidente da República) e o encaminhava para discussão e votação nas casas legislativas. Os legisladores coparticipavam com emendas. São consagrados alguns princípios orçamentários e evidencia-se, de forma mais clara, o papel do Tribunal de Contas.

Destaca-se que, em 1956, a Presidência da República criou a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA) com função de gerar um sistema nacional de planejamento e adequar as informações orçamentárias a essa finalidade.

A partir de 1964, o Regime Militar, marcadamente autoritário, refletiu novamente no equilíbrio de poder entre Executivo e Legislativo, especialmente na matéria orçamentária. O quadro de descontrole motivou a criação da Lei 4.320/64, que impôs sérias restrições à possibilidade de emendar. Além disso, traçou princípios orçamentários e diretrizes para a elaboração do orçamento.

A Constituição de 1967

A Constituição de 1967 retirou as prerrogativas do Poder Legislativo quanto à iniciativa de leis ou emendas que criem ou aumentem despesas, inclusive emendas ao projeto de lei do orçamento, o que impossibilitava que emendas importantes fossem propostas pelo Poder Legislativo. O papel desse Poder passou a ser de homologar o projeto oriundo do Poder Executivo. A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, mudou diversos aspectos da Constituição de 1967, mantendo, no entanto, os dispositivos sobre orçamento que limitavam a capacidade de iniciativa do Poder Legislativo em leis que gerem despesas e em emendas.

A Constituição de 1988

A Constituição de 1988 trouxe novidades na questão orçamentária. Devolveu ao Poder Legislativo a prerrogativa de propor emendas sobre a despesa no projeto de lei de orçamento e reforçou a concepção que associa planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema.

Melhorou o entendimento com relação à composição do orçamento anual que passou a ser integrado pelo orçamento fiscal, orçamento da seguridade social e orçamento de investimentos das estatais, em função da multiplicidade organizacional e jurídica do setor público, explicitando o quais as receitas e despesas públicas que devem integrar o orçamento público.

4. O Orçamento Público

O orçamento público é um instrumento de planejamento, mas também é uma lei! Nela encontram-se contemplados os recursos a serem usados pelo governo, provenientes dos impostos, taxas e contribuições. Esses tributos são revertidos em obras e serviços que beneficiam a sociedade brasileira, por exemplo, com construção de rodovias, hospitais, pagamento de servidores públicos, compra de medicamentos, construção de escolas, manutenção dos prédios e órgãos públicos, restauração das estradas, etc.

Agora vamos falar um pouco mais sobre orçamento a partir do contexto de nossas vidas. Em algum momento, já organizamos uma viagem, um evento, uma festa etc., o que despendeu recursos (dinheiro) e, portanto, precisou ser organizado com certa antecedência.

DICA

Convidamos você para assistir ao vídeo 1, disponível no ambiente virtual de aprendizagem, ou você pode copiar e colar no seu navegador este link: https://cdn.escolavirtual.gov.br/cursos/3444/videos/modulo01video01.mp4

No Brasil, existe um arcabouço legal ao qual o orçamento público se remete. É o que veremos a seguir!

4.1 Base Legal

Conforme dito anteriormente, o orçamento é uma lei e, como todas as leis, deve ser elaborado em consonância com uma base legal que vai recepcioná-lo. Podemos definir o orçamento público como sendo o ato formal (legal) pelo qual o Poder Legislativo aprova e autoriza que sejam realizadas despesas pelos demais Poderes (Executivo, Judiciário e o próprio Legislativo), assim como pelo Ministério Público, por um determinado período, destinadas ao funcionamento dos serviços públicos em geral e outros fins previstos em políticas econômicas. Esse ato legal prevê ainda a arrecadação de receitas do poder público.

O quadro a seguir apresenta a base legal relacionada ao orçamento público.

Constituição Federal de 1988	**Dispositivo Legal:** Título VI (Da Tributação e do Orçamento), Capítulo II (Das Finanças Públicas); Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 35; Criação dos instrumentos legais: plano plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).
	Objetivo: Instituir os dispositivos constitucionais que tratam de matéria orçamentária de caráter de NORMA GERAL, devendo, no que for aplicável, ser observados por todos os entes da Federação.
Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000)	**Dispositivo Legal:** Regulamenta o artigo 163 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo as normas orientadoras das finanças públicas no país.
	Objetivo: Condicionar a ação dos governantes aos limites estritos de sua efetiva capacidade de gasto, de forma a prevenir déficits fiscais e o consequente descontrole das contas públicas.
Lei 4.320/1964 (Acolhida com *status* de Lei Complementar pela CF/1988)	**Dispositivo Legal:** Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com o disposto no art. 5º, inciso XV, letra b, da Constituição Federal de 1988.
	Objetivo: Estimular o planejamento, o controle, a transparência nas informações contábeis orçamentárias, financeiras e patrimoniais sobre as operações realizadas pelas entidades governamentais e sobre a responsabilidade dos seus agentes.
Decreto-Lei 200/1967	**Dispositivo Legal:** Em seu artigo 7º, já definia o orçamento público como um dos quatro instrumentos básicos do planejamento, ao lado dos planos e programas nacionais, setoriais e regionais, do programa de governo e da programação financeira.
	Objetivo: Modernizar a administração pública por meio da utilização de instrumentos gerenciais de gestão, normatiza e padroniza procedimentos nas áreas de pessoal, compras governamentais e execução orçamentária.

Quadro 1: Base legal relacionada ao orçamento público

4.2 Instrumentos Legais

É importante ressaltar que, além da base legal vista no tópico anterior, o orçamento público é composto pelos seguintes instrumentos de planejamento previstos na Constituição Federal de 1988: plano plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PPA, a LDO e a LOA dão suporte à elaboração e execução orçamentária brasileira. Esses instrumentos regem o ciclo orçamentário no Brasil e são estritamente relacionados entre si, formando um sistema integrado de planejamento e orçamento que deve ser adotado pelos entes da Federação (Municípios, Estados e União). Além disso, esses instrumentos representam uma verdadeira "pirâmide orçamentária", estando na base da pirâmide o PPA, no meio a LDO e no topo a LOA, conforme demonstrado na figura a seguir, que apresenta uma comparação entre o **orçamento** e o **planejamento**:

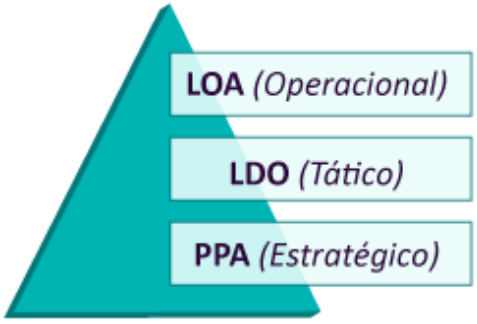

Figura 2: Comparação entre o planejamento e o orçamento

Quando se estuda Administração, aprende-se que existe o planejamento estratégico (que é em longo prazo), assim como os planejamentos tático e operacional. Essa divisão também é bem parecida quando se trata de orçamento público. Temos o PPA, que é o planejamento estratégico, mas com uma diferença:

IMPORTANTE

Enquanto que o planejamento estratégico é de longo prazo, o PPA é de médio prazo. No restante, é tudo igual!

O planejamento tático se relaciona com a LDO, a qual se refere à tática de verificar as metas e prioridades do orçamento. E como o operacional é a "parte que faz!", então é justamente a Lei Orçamentária Anual.

Constituição Federal de 1988

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

4.3 Plano Plurianual

O planejamento é a primeira etapa do processo orçamentário. Nesse nível, não há ainda uma grande preocupação com a quantificação física e financeira das metas de governo.

O governo precisa fazer grandes investimentos para atender a sociedade brasileira, por exemplo, construção de rodovias e hidrelétricas, reforma de aeroportos, restauração de bibliotecas e museus, etc.

Para esses grandes investimentos públicos, o Poder Executivo Federal elabora, a cada quatro anos, um planejamento, que é discutido e aprovado como lei pelo Poder Legislativo Federal (Congresso Nacional). Esse planejamento é chamado de plano plurianual (PPA) e define, para um período de quatro anos, as grandes prioridades nacionais e regionais, com metas para cada área de atuação (saúde, educação, saneamento, transporte, energia, etc.).

SAIBA MAIS

O plano plurianual (PPA) é denominado de planejamento estratégico de médio prazo da administração pública brasileira, sendo elaborado para viger por quatro anos. O instrumento jurídico do PPA é a Lei do plano plurianual.

No PPA, estão incluídos também os gastos necessários para garantir a oferta permanente de determinados bens e serviços públicos. Os estados e os municípios possuem também suas próprias leis orçamentárias, inclusive seus próprios PPAs. Isso ocorre porque cada ente da federação possui suas próprias responsabilidades. Por exemplo, no nível municipal, temos o calçamento de ruas, o transporte urbano e a coleta de lixo.

IMPORTANTE

O PPA é um plano onde se encontram descritas todas as diretrizes para que a administração pública cumpra as metas e objetivos planejados para todo o mandato do governante. É conhecido também como "programa de governo", sendo o principal instrumento de planejamento das ações do gestor público. As diretrizes estão relacionadas aos grandes propósitos de atuação do governo para o período do mandato presidencial. Já os objetivos são desdobrados em programas, onde estão contidas as ações (projetos e atividades).

OPPA define ações do governo como o financiamento aos agricultores, compra de equipamentos para a segurança pública (polícia e corpo de bombeiros) e hospitais.

4.4 Vigência do PPA

No primeiro ano de mandato, o Chefe do Poder Executivo elabora o seu planejamento de gastos e, com isso, estabelece o que pretende executar, em termos de obras e serviços públicos. A Constituição Federal de 1988 determina que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA ou sem lei que autorize a sua inclusão, sob pena de crime de responsabilidade, conforme definidos na Lei 10.028, de 19 de outubro de 2000, conhecida como Lei de Crimes contra as Finanças Públicas.

Mas, enquanto o governo elabora seu planejamento para os próximos quatro anos, ele está executando o último ano do PPA de seu antecessor, isto é, ao assumir o governo, o Chefe do Poder Executivo herda um ano de planejamento do governo anterior. Em resumo, apesar de o PPA ser elaborado para um período de quatro anos, ele não coincide com o mandato do Chefe do Poder Executivo. A figura a seguir busca exemplificar esse encadeamento lógico, vejamos:

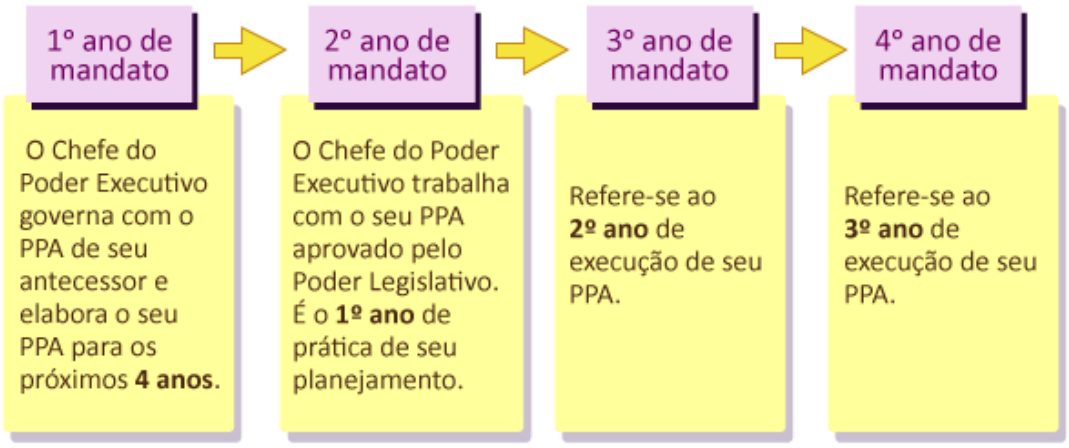

Figura 3: O PPA e o mandato do Chefe do Poder Executivo

A vigência do PPA se inicia no segundo ano do mandato do Chefe do Poder Executivo e vai até o último dia do primeiro exercício financeiro do mandato seguinte. O objetivo dessa regra é garantir que, quando um governante assumir o poder, tenha o primeiro ano do seu mandato para propor seu programa de trabalho, adaptando sua plataforma eleitoral à forma de uma lei que norteará o planejamento e as ações da Administração Pública durante o seu mandato.

Constituição Federal de 1988

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

Art. 35 [...]

§ 2º - Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Curiosidade

A Constituição Federal prevê, ainda, a aprovação de Lei Complementar (art. 165, parágrafo 9º, inciso I) para tratar dos seguintes assuntos: (a) vigência; (b) prazos; (c) elaboração; (d) organização das normas citadas acima. No entanto, essa Lei Complementar ainda não foi editada, mas os assuntos que devem ser tratados por ela (vigência, prazos, elaboração e organização das leis de PPA, LDO e LOA) encontram suas regras distribuídas pela Constituição Federal e em outras leis relativas ao orçamento, por exemplo, Lei 4.320/1964.

DICA

Caso tenha interesse em conhecer o PPA 2016-2019 (Lei 13.249, de 13 de janeiro de 2016, acesse: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13249.htm >.

4.5 Lei de Diretrizes Orçamentárias

Antes de se fazer o orçamento de cada ano, o Poder Executivo Federal prepara e encaminha para ser discutida no Poder Legislativo Federal (Congresso Nacional) outra lei, chamada Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). A LDO é a norma que estabelece metas e prioridades para o exercício seguinte, inclui as despesas de capital (investimento) para o exercício subsequente, orienta a Lei Orçamentária Anual (LOA), dispõe sobre mudanças na legislação tributária, estabelece a política de aplicação das agências de fomento e define as metas fiscais.

Constituição Federal de 1988

Art. 165 [...]

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá 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.

exemplo

Considere uma família brasileira. A renda familiar é fruto do salário mensal do pai e da mãe. Há tempos que eles vêm planejando e economizando recursos para uma viagem de carro em várias cidades brasileiras. O objetivo dessa viagem é que todos conheçam como o Brasil é grande, assim como é diversa e rica a cultura brasileira. Mas nem sempre as coisas saem como planejado. Um pouco antes da viagem ocorreu um acidente com o carro. O prejuízo financeiro foi enorme. Eles sabem que, agora, a prioridade é consertar o carro, logo, a tão sonhada viagem deverá esperar um pouco mais.

Assim como ocorre no exemplo anterior da família brasileira, com o orçamento público, a situação é semelhante. No PPA estão as grandes prioridades para um período de quatro anos.

Mas esse planejamento precisa ser ajustado a cada ano, de acordo com as necessidades e metas do governo para o ano seguinte. É a LDO que diz quais são as despesas mais importantes que o Poder Executivo deve fazer a cada ano. Em outras palavras, é a LDO que faz a ligação entre o plano estratégico de médio prazo, estabelecido no PPA, com o plano operacional de curto prazo, representado pelo orçamento anual (Lei Orçamentária Anual).

A LDO traz uma série de regras para elaborar, organizar e executar o orçamento, além de definir as prioridades que deverão estar contempladas na LOA. Por exemplo, informa sobre quanto será o reajuste do salário mínimo, bem como quanto o governo deverá poupar a cada ano para pagar a dívida pública. Outros assuntos que a LDO traz são as eventuais alterações na cobrança de tributos, assim como regras temporárias caso o orçamento não seja aprovado até o final do ano.

A LDO define, ainda, as políticas de investimento das agências oficiais de fomento, por exemplo, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Banco da Amazônia. Essas instituições utilizam recursos públicos federais para financiar projetos que promovam o desenvolvimento do Brasil.

É possível, ainda, enfatizar mais duas funções da LDO, estabelecidas pela Constituição Federal de 1988: fixar parâmetros para que os Poderes da União e o Ministério Público elaborem suas propostas de orçamento; e estabelecer parâmetros e autorizar concessão de vantagem ou aumento de remuneração aos servidores dos Poderes da União e do Ministério Público; ressalvam-se, nesse caso, as empresas públicas e sociedades de economia mista.

4.6 Lei Orçamentária Anual

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é o orçamento público propriamente dito. É discutida e aprovada todo ano, trazendo a programação dos gastos governamentais em cada área, bem como a previsão das receitas para custear esses gastos. Mas, para entendermos a importância da LOA, vamos recorrer novamente ao exemplo do orçamento doméstico

Suponha que, naquela família brasileira, a situação financeira está mais tranquila, uma vez que o orçamento doméstico para o próximo ano está bastante equilibrado. Isso porque conseguiram não apenas prever todo o dinheiro que vão receber no próximo ano, como também programar todas as despesas domésticas para atender às suas necessidades e pagar todas as despesas relacionadas ao acidente. Em função disso, a família poderá realizar a tão sonhada viagem ao redor do Brasil, graças à preocupação que tiveram em manter o equilíbrio entre as receitas e as despesas.

Isso é um planejamento orçamentário! É preciso termos previstas as receitas e despesas as quais estimamos, as quais ocorrerão dentro de determinados valores. Esse planejamento não pode ser rígido, porque determinadas receitas podem não se realizar, ou chegar a valores menores do que o esperado, ao passo que despesas imprevistas podem surgir, etc. Por exemplo, você espera receber de volta, em determinado período, um dinheiro que você emprestou a um parente, mas isso pode não ocorrer. Por outro lado, uma despesa imprevista poderá surgir, por exemplo, despesa de uma batida de carro, ou despesa envolvendo a manutenção da casa onde você reside, etc. Portanto, é preciso ter flexibilidade e traçar prioridades claras para fazer os ajustes entre o orçamento previsto e o orçamento realizado, de acordo com as despesas de fato ocorridas.

Cabe ressaltar que o orçamento deve ser visto como um sistema mais amplo, onde mais atores são envolvidos, tais como: Congresso Nacional na fase da aprovação da lei; e, posteriormente, órgãos de controle (Controladoria-Geral da União - CGU, Tribunal de Contas da União - TCU, Ministério Público da União - MPU) na fase da execução orçamentária.

Na LOA, os gastos governamentais estão separados por assunto ou por áreas de governo, como saúde, educação, transporte e segurança. E cada uma dessas áreas possui seus programas e ações orçamentárias. Por exemplo, na área de educação, podemos ter um programa de melhoria na qualidade do ensino, ou então um programa voltado ao uso eficiente dos gastos em educação.

4.7 Composição da LOA

O orçamento público é um único documento que está estruturado em três partes: **Orçamento Fiscal, Orçamento da Seguridade Social** e **Orçamento de Investimento**.

Orçamento Fiscal se refere aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

O **Orçamento de Investimento** representa a parte da lei que registra os investimentos (aquisição de bens componentes do ativo imobilizado) das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, mas apenas das empresas estatais independentes. Isto é, aquelas empresas que não necessitam de recursos fiscais do governo para manter ou ampliar suas atividades, por exemplo, a Petrobrás, a Eletrobrás, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal.

O **Orçamento da Seguridade Social** abrange 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, nas despesas relacionadas à saúde, previdência e assistência social, nos termos do § 2º, do art. 195 da Constituição. Os pagamentos de aposentadorias, pensões e benefícios, assim como os gastos com hospitais, medicamentos e programa Bolsa Família são exemplos de despesas desse orçamento.

Na Constituição Federal, o orçamento é previsto no artigo 165.

Constituição Federal de 1988

Art. 165 [...]

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

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

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, a administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

Como a alocação de recursos exerce muita influência em diversos aspectos sociais e econômicos da sociedade, os dois primeiros orçamentos (fiscal e de investimentos) devem servir como instrumentos capazes de reduzir desigualdades inter-regionais.

SAIBA MAIS

A esfera do orçamento fiscal compreende grande parte das receitas e despesas da União, incluindo: (i) as receitas tributárias e de operações de crédito; e (ii) as despesas de pessoal, pagamento de juros e amortização de dívidas, além das despesas de capital oriundas de investimentos.

Na esfera da seguridade social, encontram-se: (i) as receitas de contribuições previdenciárias; e (ii) as despesas relativas aos pagamentos de pensões e aposentadorias, e outros gastos relativos à Saúde, Previdência e Assistência Social.

Curiosidade

O projeto de LOA deve ser enviado pelo Poder Executivo, até 31 de agosto, ao Poder Legislativo (ou seja, até 4 meses antes do final do exercício financeiro anterior a sua vigência), precisando ser devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa do ano do seu envio. No entanto, enquanto que a LDO impede a interrupção da sessão legislativa até que o Congresso Nacional a aprove, o PPA e a LOA não têm esse poder. Assim, é possível que ambas não sejam devolvidas até 22 de dezembro. Logo, devem ser votadas ainda na mesma sessão legislativa.

4.8 Inter-Relação PPA, LDO e LOA

Em cumprimento ao artigo 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Projeto de Lei Orçamentária Anual deverá ser elaborado de forma compatível com o plano plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Quando for encaminhado ao Poder Legislativo, o Projeto de Lei Orçamentária Anual deverá conter, em anexo, o demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e as metas constantes do Anexo de Metas Fiscais, que é parte integrante da LDO. A figura a seguir sintetiza a relação entre os instrumentos legais:

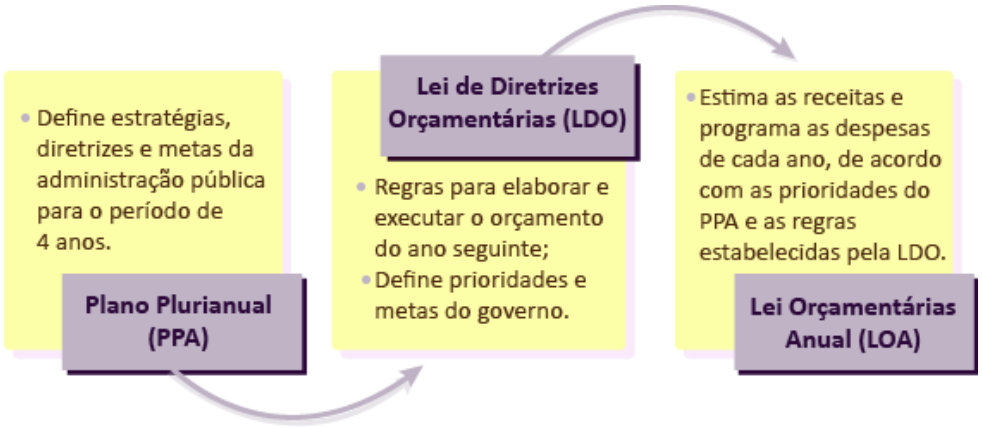

Figura 4: Instrumentos do Orçamento Público

Esses três instrumentos do planejamento orçamentário possuem vigência temporária distintas. Contudo, a LOA e a LDO são para o período de um ano, ao passo que o PPA será para quatro anos.

O quadro a seguir resume os principais procedimentos do ciclo orçamentário e os respectivos prazos e vigências legais:

Situação/ Instrumento	PPA	LDO	LOA
Envio ao Poder Legislativo	Até 4 meses antes do final do primeiro exercício financeiro do mandato do novo Governante (31/08).	Até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (15/04).	Até 4 meses antes do final do exercício financeiro anterior a sua vigência (31/08).
Devolução ao Poder Executivo	Até o encerramento da sessão legislativa do ano do seu envio (22/12).	Até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (17/07).	Até o encerramento da sessão legislativa do ano de seu envio (22/12).
Vigência	4 anos Obs.: Até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente.	12 meses (anual)	12 meses (anual)

Quadro 2: Os principais procedimentos do ciclo orçamentário

A relação da LOA com o PPA se dá por meio da LDO. Essa lei é responsável por determinar os parâmetros econômicos, os cenários e as possíveis alterações na legislação tributária que a LOA deve considerar para ser elaborada em consonância com o PPA. Desse modo, as funções entre o PPA, a LDO e a LOA ocorrem de forma harmoniosa, pois:

- Os programas do **PPA** têm metas e indicadores quantitativos;
- A **LDO** explicita metas e prioridades para cada ano; e
- A **LOA** prevê recursos para a sua execução.

A figura a seguir mostra a integração entre os três instrumentos legais do processo orçamentário nos prazos legais estabelecidos:

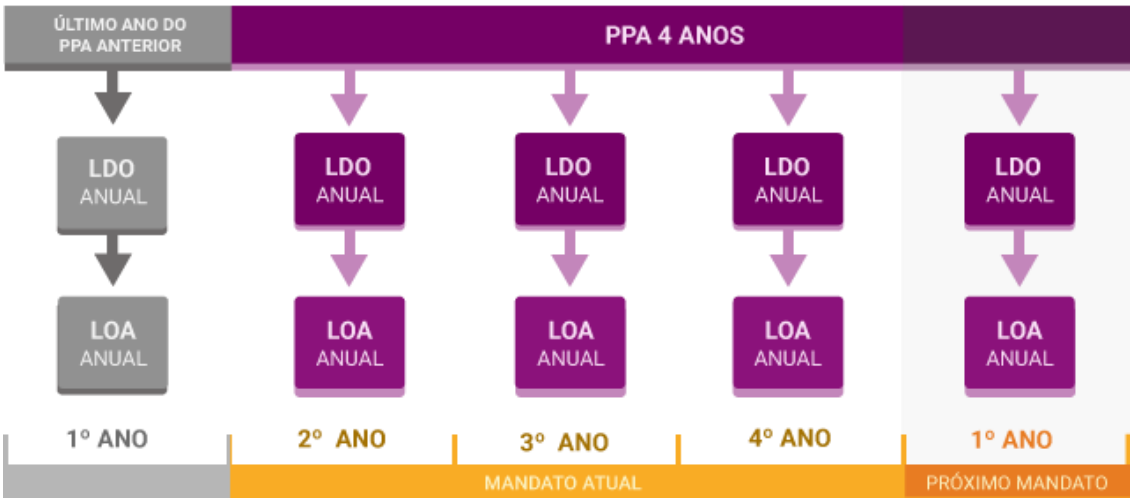

Figura 5: Instrumentos legais do processo orçamentário

4.9 Entendendo na prática

Vamos agora analisar uma situação envolvendo a Lei Orçamentária Anual de 2016. O art. 2º da Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016 (LOA 2016), informa que, no que se refere à estimativa da receita, o orçamento fiscal é de R$ 1.425.398.520.951,00, excluída a receita de refinanciamento da dívida pública federal no valor de R$ 885.000.330.304,00. Por sua vez, o orçamento da seguridade social é de R$ 643.147.536.053,00.

De acordo com o art. 3º da LOA 2016, quanto à fixação da despesa, o orçamento fiscal é de R$ 1.202.774.527.131,00, excluídas as despesas de refinanciamento da dívida pública federal, que é de R$ 885.000.330.304,00. Por sua vez, o orçamento da seguridade social é de R$ 865.771.529.873,00, sendo que a parcela de R$ 222.623.993.820,00 será custeada com recursos do orçamento fiscal.

Lembrem-se que as despesas de refinanciamento da dívida pública federal, atividade comumente conhecida por "rolagem da dívida", é um processo rotineiro de gestão relacionado à substituição de títulos públicos anteriormente emitidos por títulos públicos novos, o que nada mais é que o pagamento de uma dívida com outra dívida. Por essa razão, o valor do refinanciamento aparece na peça orçamentária (LOA), no mesmo montante, tanto na receita como na despesa, e esse fato é explicitado nos primeiros artigos do texto do PLOA. Veja, por exemplo, os valores de receita estimada e despesa fixada referentes à LOA 2015.

SAIBA MAIS

Refinanciamento da dívida pública federal se refere à substituição de títulos públicos anteriormente emitidos por títulos públicos novos, com vencimento posterior. Nesse tipo de operação, conhecida por "rolagem da dívida", não há redução nem ampliação do endividamento atual. O pagamento da dívida contempla ainda juros e amortização (diminuição do principal da dívida pública).

Pela influência que a alocação de recursos orçamentários exerce sobre aspectos sociais e econômicos na sociedade, os orçamentos (Fiscal e de Investimentos das Empresas), conforme previsto na Constituição Federal de 1988, art. 165, § 7º, devem servir como instrumentos capazes de reduzir desigualdades inter-regionais, utilizando critério populacional. Essa compatibilidade deve acompanhar a LOA em todas as suas fases, inclusive enquanto tramitar no Congresso Nacional. Além disso, uma vez que o PPA é o Plano do Governo, é fundamental que toda a ação governamental esteja sintonizada com o PPA. Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 assegura que planos e programas nacionais, regionais e setoriais sejam elaborados em consonância com o PPA (CF 1988, art. 165, § 4º), assim como os Orçamentos Fiscais e das Empresas Estatais devem estar compatibilizados com o PPA (art. 165, § 7º).

Constituição Federal de 1988

Art. 165 [...]

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizado com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

Como a estimativa de receitas interfere na peça orçamentária? Conforme estudado anteriormente, a fase inicial de elaboração do projeto de LOA consiste no estabelecimento dos parâmetros para as diferentes áreas de governo de forma compatível com o PPA, a LDO e a previsão da receita. Em seguida, o projeto de LOA é encaminhado ao Poder Legislativo para discussão nas comissões e aprovação do plenário, com ou sem emendas. A última fase da LOA é a implementação e a execução do orçamento. A figura a seguir mostra a distinção de informações sobre previsão de receita constante No PLOA e na LOA, em nível federal.

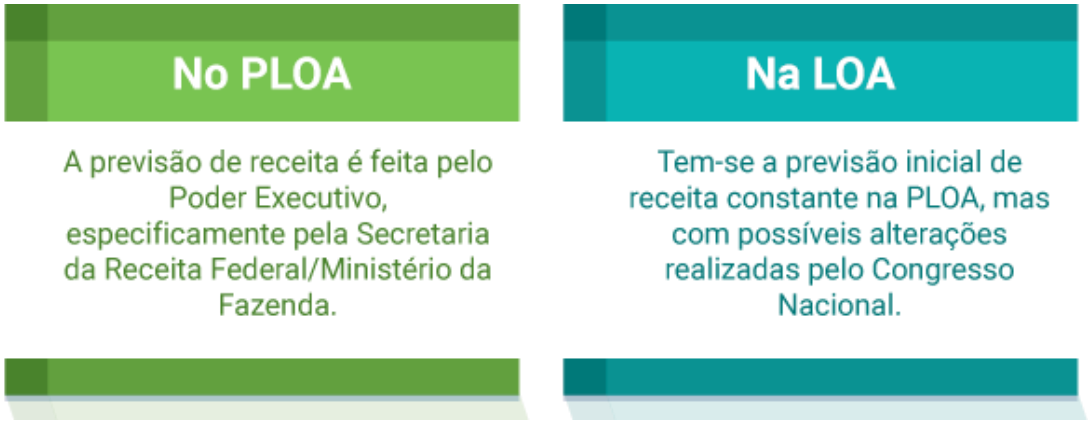

Figura 6: Previsão de receita no PLOA e na LOA

5. Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, tem como objetivos o controle dos gastos públicos e a transparência na gestão fiscal.

Concebida como uma legislação abrangente sobre Finanças Públicas que incide sobre todas as esferas de governo, a LRF ratifica o processo de controle de gastos, bem como a estabilidade das contas públicas.

5.1 Contexto histórico da LRF

Durante a década de 1990, o diagnóstico da situação fiscal do Estado brasileiro indicava o esgotamento padrão de financiamento dos gastos públicos vigente à época e a necessidade de um novo instrumento que conduzisse ao equilíbrio das contas públicas. Por exemplo, em todas as esferas de governo (União, Estados/DF e Municípios), observava-se déficits fiscais, elevada dívida pública, elevada despesa com pessoal, carga tributária elevada, guerra fiscal entre os Estados, entre outros problemas.

O Estado brasileiro precisava de uma maneira de trazer o equilíbrio às contas públicas. Para isso, criou-se uma Lei que determina a responsabilidade das pessoas que utilizam o dinheiro público (ou seja, os gestores públicos). Assim, a LRF foi criada com o intuito de regulamentar as finanças públicas no Brasil. Embora já houvesse legislações que tratassem sobre a contabilidade pública, havia a necessidade de se criar uma lei que reunisse tudo o que já existisse em termos de normatização e regulamentação em relação aos gastos públicos.

A LRF já tinha previsão na Constituição Federal de 1988, no art. 163, inciso I. O Estado brasileiro utilizou esse recurso constitucional por um único motivo: ele precisava regulamentar e normatizar a utilização dos recursos públicos. Além disso, pelo fato de os gestores públicos utilizarem os recursos públicos de modo indiscriminado, houve a necessidade de se criar um instrumento legal para apurar responsabilidade e fazer com que os gestores públicos

utilizassem de maneira correta os recursos públicos. A intenção da LRF foi justamente isto: direcionar, criar um instrumento legal para cobrar e orientar os gestores públicos na utilização dos recursos públicos. O Brasil necessitava desse controle financeiro.

Vejamos os artigos da Constituição Federal de 1988 relacionados:

Constituição Federal de 1988

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público;

III - concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;

V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;

VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Constituição Federal de 1988

Art. 165. [...]

§ 9º Cabe à lei complementar:

I - 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;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

Note, portanto, que a responsabilidade fiscal se constituiu em mecanismo norteador na busca do equilíbrio orçamentário-financeiro do Estado brasileiro, em cada uma de suas esferas de governo, para benefício de toda a sociedade brasileira. O legislador não quis que o gestor público se tornasse apenas um mero ordenador de despesas ou arrecadador de tributos, mas sim que todos os atos relacionados à realização de despesa ou à execução de receitas se processassem de forma planejada, responsável e transparente.

A LRF é um código de conduta para os administradores públicos, que passam a obedecer às normas e aos limites para administrar as finanças, prestando contas de quanto e como gastam os recursos da sociedade.

5.2 Princípios da LRF

Na LRF foram enfatizados os princípios do equilíbrio das contas públicas, da transparência e do planejamento.

O **princípio do equilíbrio** das contas públicas não se reporta apenas à relação entre as receitas previstas e as despesas fixadas na LOA, mas refere-se também à busca do equilíbrio na execução orçamentária. Insere-se, nesse contexto de equilíbrio das contas públicas, a capacidade ou limite de endividamento e amortização da dívida em longo prazo do Estado, ou seja, o montante da dívida consolidada e mobiliária e os prazos de resgate. Logo, o equilíbrio fiscal (ou equilíbrio das contas públicas) está diretamente ligado a uma série de variáveis, tais como: o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas (art. 4º, § 1º, LRF); a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita (art. 14, LRF); a geração de despesas com pessoal (arts. 18 a 23 da LRF); geração de despesas com a seguridade social (art. 24, LRF); dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, concessão de garantia (art. 29, incisos I a IV, LRF); inscrição em Restos a Pagar (art. 42, LRF).

Já o **princípio da transparência** está associado à divulgação, de maneira ampla e compreensível, das informações que a sociedade brasileira necessita sobre a situação econômica do Município, do Estado ou da União, tais como: arrecadação tributária, gastos públicos, dívida pública, etc. Esse princípio não é apenas para que o Estado publique o orçamento, mas para que isso seja feito de forma clara. Obriga que o Estado publique não só o que é prometido (orçamento), mas também os relatórios fiscais, de modo a demonstrar como foram utilizados os recursos públicos, qual foi o resultado trazido pelos investimentos, se houve cumprimento de metas, etc.

É preciso entender que transparência significa divulgar amplamente as informações para a sociedade, de maneira compreensível e sucinta para que o cidadão possa tomar conhecimento das ações de governo e ainda da situação econômico-financeira de cada ente da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

Quanto ao **princípio do planejamento**, a LRF enfatiza a ação planejada e transparente na administração pública, isto é, a administração dos recursos públicos precisa ser baseada em planos previamente traçados e sujeitos à apreciação e aprovação pelo Poder Legislativo, garantindo-se a necessária legitimidade. Esse princípio está consolidado no § 1º do art. 1º da LRF. Note que os instrumentos de planejamento para o gasto público preconizados pela LRF são os mesmos previstos na Constituição Federal de 1988, a saber: o plano plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

É importante lembrar que o objetivo da LRF em relação ao princípio do planejamento é reforçar o papel da atividade de planejamento e, de maneira específica, a vinculação entre as atividades de planejamento e de execução do gasto público. Para tanto, a LRF enfatiza que a

prevenção de riscos, da mesma maneira que a correção de desvios, deve estar presente em todo o processo de planejamento.

5.3 Objetivos e abrangência da LRF

Apesar de não se encontrar transcrito de maneira explícita no texto da lei, é possível elencarmos os seguintes **objetivos** da LRF:

- Estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal;
- Consolidar normas e regras já existentes, pois antes do surgimento da LRF, os órgãos competentes já haviam instituído normas e regras para o funcionamento das finanças públicas do Brasil enquanto a lei não surgia. Por sua vez, a LRF reúne, consolida essas regras e normas já existentes;
- Consagrar os princípios constitucionais relacionados às finanças públicas;
- Introduzir conceitos novos, por exemplo, transparência e responsabilidade no uso dos recursos públicos;
- Gerar informações e orientação para limitação de gastos públicos;
- Estabelecer forma de punição pela utilização incorreta dos recursos públicos. A LRF institui a responsabilidade fiscal como um meio para fiscalizar, cobrar e punir os gestores que utilizam de má-fé os recursos públicos.

A **abrangência** da LRF inclui:

- Os três entes políticos (ou três esferas de governo): União, Estados/Distrito Federal e Municípios;
- Os três Poderes da União (Executivo, Legislativo e Judiciário);
- Tribunais de Contas (por exemplo, Tribunal de Contas da União, Tribunais de Contas Estaduais e Tribunais de Contas Municipais, quando houver);
- Órgãos da Administração Pública:

I. Direta: Ministérios, Secretarias, Departamentos e outros;

II. Indireta: Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Públicas, Agências Executivas (por exemplo, Inmetro), agências reguladoras (por exemplo, Anvisa e Anatel), Fundos, Sociedades de Economia Mista, e Empresas Estatais Dependentes.

5.4 A LRF e a LDO

Nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO recebe novas e importantes prerrogativas, das quais as mais importantes são:

- Dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas;

- Estabelecer critérios e formas de limitação de empenho, na ocorrência de:

I. Arrecadação da receita inferior ao esperado, de modo a comprometer as metas de resultado primário e nominal;

II. Necessidade de se reconduzir a dívida aos limites estabelecidos.

- Aprovação de normas para o controle de custos e a avaliação dos resultados dos programas financiados pelo orçamento;
- Disciplina das transferências de recursos a entidades públicas e privadas;
- Definição do resultado primário a ser obtido com vistas à redução do montante da dívida e das despesas com juros;
- Limitações à expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado.

6. Ciclo Orçamentário

O ciclo orçamentário compreende um conjunto de tarefas cujo grande objetivo é produzir, aprovar e executar a Lei Orçamentária Anual, a nossa peça orçamentária.

Nesse ciclo, vários entes estão envolvidos, mas, em particular, dois ministérios atuam de forma mais direta, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) e o Ministério da Fazenda (MF), além da participação direta da Casa Civil da Presidência da República (CC-PR).

O ciclo orçamentário pode ser considerado estrito e estendido, conforme veremos a seguir.

6.1 Ciclo Orçamentário Estrito

O ciclo orçamentário estrito se divide em 4 etapas, conforme mostrado na figura a seguir:

Figura 7: Ciclo Orçamentário Estrito

A **fase da elaboração** do orçamento para um exercício tem início assim que o orçamento do exercício anterior é enviado (até 31 de agosto). Geralmente se inicia em torno do mês de setembro e perdura até o término do prazo constitucional para o envio do projeto de lei (PLOA) ao Congresso Nacional. Nessa etapa, há uma grande interação entre o órgão central e as unidades orçamentárias para que se identifiquem as necessidades a serem contempladas na PLOA, na medida das possibilidades.

A proposta orçamentária de cada órgão será enviada à Secretaria de Orçamento Federal para consolidação e posterior encaminhamento ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que a enviará ao Presidente da República. O envio, ou a iniciativa de encaminhar o PLOA ao Congresso Nacional, é competência do Presidente da República, conforme consta no artigo 84, inciso XXIII, da Constituição Federal de 1988.

No âmbito do governo federal, a proposta orçamentária é construída por meio do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, conforme definido pela Lei 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, que é composto pelos órgãos setoriais (Ministérios) e o órgão central (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG).

Especificamente em relação ao PLOA, o Poder Executivo faz a captação e consolidação das propostas junto aos órgãos setoriais do Poder Executivo, aos demais Poderes, Ministério Público da União (MPU) e Defensoria Pública da União (DPU).

Cada um dos três Poderes (Executivo, Judiciário e Legislativo), o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União possuem autonomia para elaborar suas propostas orçamentárias parciais e encaminhar ao Poder Executivo, que é o responsável constitucional pelo envio da proposta consolidada para o Legislativo. Os limites de gastos para os demais poderes, MPU e DPU são definidos na LDO. O processo de alocação de recursos no orçamento compõe-se das seguintes etapas:

- Fixação da meta fiscal;
- Projeção das receitas;
- Projeção das despesas obrigatórias;
- Apuração das despesas discricionárias.

Cabe à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) distribuir os limites disponíveis para realização de despesas discricionárias aos órgãos setoriais do Poder Executivo, considerando o perfil de gasto de cada órgão e as prioridades de governo. Uma vez definidos os limites de gastos, cada ministério elabora sua proposta de alocação dos recursos disponíveis em seus respectivos programas. Nessa etapa, cabe à SOF a coordenação, a consolidação e a elaboração da proposta orçamentária da União, compreendendo os orçamentos fiscal e da seguridade social.

É no orçamento que o cidadão identifica a alocação dos recursos que o governo recolhe sob a forma de tributos. Nenhuma despesa pública pode ser realizada sem estar fixada no orçamento. À Secretaria de Orçamento Federal compete o papel de coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentaria Anual (LOA), compreendendo os orçamentos fiscal e da seguridade social, estabelecer as normas necessárias à elaboração e à implementação dos orçamentos federais sob sua responsabilidade; e proceder, sem prejuízo da competência atribuída a outros órgãos, ao acompanhamento da execução orçamentária.

A **fase da aprovação** se inicia a partir do recebimento do PLOA pelo Congresso Nacional, até 31 de agosto. Por sua vez, o Poder Legislativo tem até o dia 22 de dezembro para aprovar a peça orçamentária e devolvê-la ao Poder Executivo para que o Presidente da República sancione (ou vete) o Projeto de Lei, agora já aprovado pelo Congresso. Nessa etapa, os parlamentares analisam o PLOA e têm a prerrogativa de alterá-lo com base em alguma reformulação de metodologia, redefinição dos parâmetros de projeção ou mesmo devido a uma reavaliação do cenário econômico. Além disso, os parlamentares também podem inserir emendas ao orçamento.

Após o recebimento dos projetos de lei orçamentária, encaminhados por meio de mensagem presidencial ao Congresso Nacional, inicia-se a discussão pelos parlamentares, que envolve a proposição de emendas, voto do relator, redação final e proposição em plenário, conforme definido pelo art. 166 da Constituição Federal de 1988. A mensagem presidencial é o instrumento de comunicação oficial entre o Presidente da República e o Congresso Nacional. Os projetos são recebidos pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), que possui a competência para examinar e emitir parecer sobre:

- Os projetos relativos ao PPA, LDO, LOA e créditos adicionais;
- As contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;
- Planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição;
- Exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária.

O processo legislativo orçamentário possui rito específico, diferenciado do processo legislativo ordinário, já que possui prazos a serem cumpridos.

As emendas são prerrogativas constitucionais que o Poder Legislativo possui para aperfeiçoar as propostas dos instrumentos de planejamento e orçamento enviadas pelo Poder Executivo. As emendas podem ser relativas à previsão de receita, ao texto da lei ou à autorização de despesas (aprovação, cancelamento ou remanejamento de despesa). Podem emendar:

- Comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados com relação às matérias que lhe sejam afetadas;
- Mesas diretoras;
- Bancadas estaduais;
- Parlamentares individualmente.

Após aprovado, o projeto de lei segue para a sanção presidencial, podendo, porém, sofrer vetos por parte do Presidente da República. Os vetos podem ser apreciados pelo Congresso Nacional, podendo ser confirmados ou rejeitados.

Sanção/Veto

Ao receber a peça orçamentária aprovada, o Chefe do Poder Executivo deve sancioná-la ou vetá-la até o último dia do ano. É a **fase da sanção ou veto**. Em geral, a peça é aprovada e torna-se lei, ou seja, o PLOA se torna uma LOA. Essa lei terá o início da sua execução a partir do dia primeiro do ano subsequente, iniciando-se a fase da execução.

Execução Orçamentária

Nesse momento, o orçamento é efetivamente colocado em prática. O governo executará as despesas na realização dos objetivos propostos no PPA, priorizados na LDO e quantificados na LOA.

A **fase da execução orçamentária** vai até o fim do exercício financeiro (até o fim do ano corrente), sendo uma fase com muitas dificuldades em função das grandes diversidades regionais existentes no Brasil, um país com, aproximadamente, 5.565 municípios. Devemos lembrar que é no município que moram as pessoas. Logo, é onde se produz as atividades que são a base da economia e de onde vêm a arrecadação dos impostos, pois é no município onde compramos, vendemos, produzimos e onde as obras são feitas. Por isso mesmo, a população só percebe ("enxerga") a fase da execução orçamentária!

6.2 Ciclo Orçamentário Estendido

Alguns autores apresentam um conceito estendido de ciclo orçamentário, o qual se desenvolve de modo geral, em 7 etapas, conforme ilustra a figura a seguir:

Figura 8: Ciclo Orçamentário Estendido

Ou seja, **acrescenta-se ao ciclo orçamentário estrito as etapas relativas à elaboração e revisão do PPA e à elaboração e aprovação da LDO.** E, conforme estudado, tais etapas que devem ser integradas entre si, em um processo contínuo e de retroalimentação, cuja fase final de uma etapa alimenta o início de outra etapa, e assim sucessivamente, construindo a necessária integração entre planejamento e orçamento.

Em particular, o **controle da execução da lei orçamentária** permite assegurar que os recursos sejam aplicados conforme previsto nas leis orçamentárias. Sobre essa última fase do ciclo orçamentário estendido, a Constituição Federal de 1988 estabelece dois sistemas de controle institucionais: o controle externo e o controle interno.

O controle interno é aquele realizado pelo órgão no âmbito da própria Administração, dentro de sua estrutura. Cada um dos Poderes da União manterá, de forma integrada, um sistema de controle interno que terá os seguintes objetivos:

- Avaliar o cumprimento das metas previstas no PPA;
- Avaliar a execução dos programas de governo;
- Avaliar a execução dos orçamentos da União; e
- Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e à eficiência, da gestão orçamentária. Por exemplo, podemos citar a Controladoria Geral da União e o Ministério Público da União.

Já o controle externo é aquele realizado por uma instituição independente e autônoma. No caso da União, o controle externo é exercido pelo Congresso Nacional, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Há ainda o controle social, em que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

6.3 Entendendo na prática

Para que você entenda o que é análise da conjuntura e indicadores no cenário econômico brasileiro, vamos relembrar o conceito de orçamento público já estudado. O orçamento público é um instrumento utilizado pelo governo para estimar quanto será arrecadado e planejar de que maneira esses valores serão gastos. Para estimar quanto será arrecadado no próximo ano, o governo faz previsões de alguns indicadores econômicos importantes, por exemplo, o crescimento econômico total do país (a variação do produto interno bruto – PIB), a taxa de inflação, a taxa de juros, a taxa de câmbio, o salário mínimo, entre outros. Essas estimativas também servem para determinar quanto será reservado no orçamento para algumas despesas. Por exemplo, o valor gasto com aposentadorias depende do salário mínimo, as despesas com juros dependem da taxa de juros, algumas despesas sofrem impactos da taxa de câmbio e assim por diante. Portanto, isso é análise da conjuntura e de indicadores!

É interessante informar que, em todos os anos, o Ministério da Fazenda estima os parâmetros macroeconômicos que são utilizados na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) para o exercício seguinte. Essa estimativa, conhecida como grade de parâmetros da Secretaria de Política Econômica (SPE/MF), traz a previsão de diversas variáveis macroeconômicas para o próximo ano, por exemplo, a variação do produto interno bruto - PIB, da inflação, da taxa de juros, da taxa de câmbio, entre outras.

A grade de parâmetros da SPE/MF é um importante subsídio para a elaboração do orçamento federal, porque apresenta aos seus formuladores o cenário-base do quadro macroeconômico brasileiro para o ano em que o orçamento será executado. A partir desse cenário-base, os responsáveis pela elaboração do orçamento podem prever, de forma mais precisa, as receitas e despesas do governo federal.

O **Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2017** foi elaborado tendo como principais parâmetros:

Crescimento do PIB	1,6%
Inflação acumulada do período (variação anual)	4,8%
Salário Mínimo	R$ 945,80
Taxa de câmbio média	R$ 3,43/US$ 1,00
Taxa de juros média (ao ano)	12,11%

Fonte: Brasil, 2017.

7. Princípios Orçamentários

Em qualquer ramo do estudo, seja economia, direito, contabilidade, matemática, química, etc., nós temos princípios. De acordo com o prof. Francisco Glauber Lima Mota (2006),

> *"princípios são preceitos fundamentais e imutáveis de uma doutrina, que orientam os procedimentos e que indicam a postura a ser adotada diante de uma realidade".*

Nessa seção iremos estudar, de maneira breve, os princípios orçamentários que norteiam toda a fase de elaboração do orçamento público. A cada dia, como cidadãos, precisamos nos planejar para sabermos como gastar os recursos de nossos salários, seja com o pagamento de contas (água, luz, telefone, mensalidades escolares, planos de saúde, condomínio, etc.), seja adquirindo bens e serviços. Esse planejamento é de vital importância para não gastarmos mais do que temos de recursos (salário e patrimônio) e, para que esse planejamento seja feito de forma correta, é preciso estabelecer algumas normas e regras. Tal como nós, a Administração Pública também faz um planejamento, baseado em normas e regras conhecidas por Princípios Orçamentários.

Os princípios orçamentários são premissas, linhas norteadoras de ação a serem observadas na concepção da proposta orçamentária. Esses princípios são impositivos, tendo em vista que estão previstos na legislação (Constituição Federal de 1988, Lei. 4.320/1964, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei de Responsabilidade Fiscal, Decreto-Lei 200/1967, Decreto. 93.872/1986 e Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional).

Deve-se notar, por exemplo, que a Lei Orçamentária Anual (LOA) é regida pelos princípios da anualidade, da publicidade, da universalidade, da unidade e do orçamento bruto. Já o artigo 2º da Lei. 4.320/1964 informa que "A Lei de Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade".

Vejamos, a seguir, cada um desses princípios orçamentários:

Figura 9: Princípios Orçamentários

Princípio da Legalidade

Esse princípio atende ao que está previsto no inciso II do artigo 5º da Constituição Federal, onde se menciona que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei".

Em função desse princípio, o planejamento e o orçamento público são realizados por meio de leis (PPA, LDO e LOA). Ou seja, todas as leis que regem o orçamento público são preparadas e encaminhadas pelo Poder Executivo para que sejam discutidas e aprovadas pelo Poder Legislativo, o qual possui competência prevista na Constituição Federal para dar legitimidade às leis orçamentárias e, em consequência, aos atos relativos a despesas emanados pelos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). Cabe, ainda, ao Poder Legislativo fiscalizar a execução dos orçamentos.

Princípio da Unidade (ou Princípio da Totalidade)

Previsto no artigo 2º da Lei. 4.320/1964, de acordo com este princípio, todas as receitas e despesas devem estar contidas em uma só lei orçamentária. Logo, cada ente da Federação (União, Estados e Municípios) deve elaborar e aprovar uma única lei orçamentária, haja vista possuir competência para planejar e executar seu próprio orçamento.

Princípio da Universalidade

Previsto nos artigos 2º e 6º da Lei. 4.320/1964, o princípio da universalidade está claramente incorporado à legislação orçamentária brasileira. Esse princípio possibilita ao Poder Legislativo conhecer, a priori, todas as receitas e despesas do governo, dar prévia autorização para a respectiva arrecadação e realização, bem como impedir o Poder Executivo de realizar qualquer operação de receitas e despesas sem prévia autorização parlamentar. Esse princípio diz que todas as receitas e todas as despesas devem estar incluídas no orçamento.

Princípio da Especialização (Especificação Discriminação)

Esse princípio impõe a classificação e a designação dos itens que devem constar na Lei Orçamentária Anual (LOA). Observe, por exemplo, que a publicação do quadro de detalhamento de despesa, tanto na LOA quanto em quadros ou anexos, desdobrando a classificação de despesa aprovada na lei orçamentária, possibilita a observância do princípio da especificação.

Princípio da Clareza

De acordo com esse princípio, o orçamento deve ser expresso de maneira clara, ordenada e completa, de modo que seu entendimento deverá ser acessível à sociedade, e não apenas pelos técnicos que o elaboram.

Princípio do Planejamento (Programação)

Com o advento do plano plurianual (PPA) na Constituição Federal de 1988, assim como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o princípio do planejamento ou da programação estabelece que todos os projetos de gastos devam estar programados na Lei Orçamentária Anual (LOA). Por exemplo, a programação financeira pública é fundamentalmente estabelecida por meio de decreto que deve ser editado após a publicação dos orçamentos e que deve conter o cronograma de execução mensal de desembolso (artigo 1º, parágrafo 1º e artigo 8º da LRF).

Princípio da Anualidade (ou Princípio da Periodicidade)

Previsto no artigo 34 da Lei. 4.320/1964, esse princípio informa que o orçamento deve ter vigência limitada no tempo, estabelecendo que o exercício financeiro coincida com o ano civil. De maneira específica, o princípio da anualidade informa que as receitas e despesas serão estabelecidas para o período de um ano.

Princípio da Exclusividade

O princípio da exclusividade informa que a lei do orçamento (LOA) não poderá tratar de matéria estranha ao orçamento, em outras palavras, a LOA tratará apenas de matérias orçamentárias (por exemplo, previsão de receitas e fixação de despesas). Em regra, não se incluem na lei de orçamento normas estranhas à previsão de receita e à fixação de despesa. Em resumo, o princípio da exclusividade surgiu com o objetivo de impedir que a lei de orçamento, em função da natural celeridade de sua tramitação no Poder Legislativo, seja utilizada como meio de aprovação de matérias que nada tenham a ver com questões financeiras.

Princípio da Publicidade

Trata-se da aplicação do princípio da publicidade da administração pública, o qual está previsto no artigo 37 da Constituição Federal. Note que a Constituição Federal de 1988 estendeu esse princípio para matérias orçamentárias. Por exemplo, no artigo 165, parágrafo 3º, determina-se que o Poder Executivo deva publicar, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, o relatório resumido da execução orçamentária. Já o parágrafo 6º do artigo 165 prevê que o projeto da lei orçamentária venha acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu artigo 48, ampliou bastante esse princípio orçamentário ao estabelecer que são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido

da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Princípio do Orçamento Bruto

Esse princípio, previsto no artigo 6º da Lei. 4.320/1964, estabelece que as receitas e despesas devam ser demonstradas na LOA pelos seus valores totais, ou seja, sem deduções ou compensações.

De maneira específica, o princípio do orçamento bruto determina que todas as parcelas da receita e da despesa devam aparecer no orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução. Essa regra tem por objetivo impedir a inclusão, no orçamento, de importâncias líquidas, ou seja, a inclusão apenas do saldo positivo ou negativo resultante do confronto entre as receitas e as despesas de determinado serviço público.

Princípio do Equilíbrio Orçamentário

Sob esse princípio, a LOA deverá manter o equilíbrio contábil entre os valores de receita e de despesa. Em outras palavras, o orçamento público deve manter o equilíbrio entre as receitas estimadas e as despesas fixadas. De acordo com as regras da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Estado brasileiro deve pautar sua gestão fiscal pelo equilíbrio entre receitas e despesas, ou seja, não se busca mais o equilíbrio orçamentário formal, mas sim o equilíbrio das finanças públicas.

8. Tipos de Orçamento

Orçamento Tradicional

O orçamento tradicional é a mais antiga técnica orçamentária. Ao contrário dos orçamentos modernos, elaborados para auxiliar a administração sobre a atuação do Estado, o orçamento tradicional preocupa-se apenas com o controle político do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo. O orçamento público não é nada mais que uma simples previsão de receitas e fixação de despesas.

O aspecto econômico tinha posição secundária. O volume de gasto público também não tinha peso significativo em termos econômicos. Ao mesmo tempo, porém, ganhava importância o aspecto jurídico dado ao orçamento.

Tecnicamente, o orçamento tradicional adotava classificações suficientes para instrumentalizar o controle da despesa: (a) por unidades administrativas (entidades/órgãos); (b) por objeto ou item de despesa (pessoal, material, obras, etc.).

No orçamento tradicional, consta apenas a fixação da despesa e a previsão da receita, sem planejamento das ações do governo. Peça meramente contábil (financeira), consiste em um documento de previsão de receita e de autorização de despesas. Não há preocupação com a realização dos programas de trabalho do governo, mas apenas com as necessidades dos órgãos públicos para realização das suas tarefas, sem questionamentos sobre objetivos e metas.

Orçamento de Desempenho

Esse tipo de orçamento foi desenvolvido no início do século passado, quando se buscava identificar as realizações do governo, e não apenas os seus gastos. Nos Estados Unidos da América, a partir da Segunda Guerra Mundial, buscava-se a aplicação rápida dos novos

conceitos orçamentários, por meio das recomendações da Primeira Comissão Hoover (1949) e, mais tarde, da Segunda Comissão Hoover (1955), para a adoção do orçamento de desempenho (*performance budget*).

Assim, o orçamento se torna um instrumento de gerenciamento para o setor público, evidenciando a preocupação da Administração Pública com o desempenho de suas atividades, que exercem forte influência sobre toda a sociedade. Essa preocupação do setor público, não apenas com o quanto era gasto, mas também com o que era gasto, ocorreu com o surgimento da Teoria Keynesiana, a qual defendia a intervenção do Estado na economia em momentos de crise, de modo a recolocá-la em uma trajetória de pleno emprego. Essa intervenção do Estado na economia, em vista das falhas de mercado.

- Tecnicamente, o orçamento de desempenho deveria apresentar:
- propósitos e objetivos para os quais os créditos eram necessários;
- custos dos programas para atingir esses objetivos;
- dados quantitativos para mensurar o grau de realização e o trabalho empregado em cada programa.

O orçamento de desempenho é a evolução do orçamento clássico, pois há uma preocupação com o resultado dos gastos e não apenas com o gasto em si, ou seja, saber "as coisas que o governo faz e não as coisas que o governo compra". Contudo, ainda se encontra desvinculado de um planejamento central das ações do governo.

Orçamento Base Zero

O orçamento base zero é uma técnica de elaboração de orçamentos públicos e privados, surgida nos anos 1960, elaborada para eliminar uma prática nociva utilizada na sua elaboração: a de que, para se alocar recursos a uma unidade orçamentária, bastava reajustar os valores do ano anterior e apresentar a justificativa do aumento. O planejador preocupava-se apenas com a alocação de novos recursos, admitindo como necessários os antigos recursos.

Com a técnica do orçamento base zero, cada unidade deve justificar, a cada ano, todas as atividades que desenvolve, como se estivessem saindo do zero. Não existem, dessa forma, direitos adquiridos sobre verbas anteriormente repassadas aos órgãos da Administração Pública. O principal problema da adoção desse tipo de orçamento é o tempo gasto com seu planejamento e preparação, o que encarece o seu custo.

Orçamento-Programa

Esse tipo de orçamento foi extraído da experiência norte-americana com a implantação do orçamento de desempenho. No final dos anos 1950, a Organização das Nações Unidas (ONU) patrocinou reuniões e palestras para a assimilação das técnicas do orçamento de desempenho pelos seus países-membros, e um dos resultados desses esforços foi o desenvolvimento do chamado orçamento por programas e realizações.

Assim como o orçamento de desempenho, o orçamento-programa também utilizava uma classificação programática; no entanto, o que o diferenciava do primeiro é a sua organicidade, isto é, possuía todos os elementos bem articulados.

A aplicação do orçamento-programa deve incluir:

- Determinação dos objetivos e propósitos perseguidos, para cuja consecução são utilizados os recursos orçamentários;

- Os programas, isto é, instrumentos de integração dos esforços governamentais para a concretização dos objetivos;

- Os custos dos programas, medidos por intermédio dos meios ou insumos (pessoal, material, equipamentos, etc.) necessários para a obtenção dos resultados;

- Medidas de desempenho com a finalidade de medir as realizações (produto final) e os esforços despendidos na execução dos programas.

Os elementos básicos do orçamento-programa são: (1) programa; (2) atividades.

O programa pode ser conceituado, de modo geral, como o campo em que se desenvolvem ações homogêneas que visam ao mesmo fim, podendo ser caracterizado por três aspectos:

- Representa o nível máximo de classificação do trabalho a cargo das unidades administrativas superiores do governo (por exemplo, ministérios e empresas públicas);

- É trazido por um produto final;

- Representa os objetivos para os quais a unidade foi criada.

Já a atividade pode ser definida como uma divisão do esforço total, dentro de um programa ou subprograma, em um tipo de trabalho razoavelmente homogêneo, cujo propósito é contribuir para a realização do produto final de um programa. A atividade representa um agrupamento de operações de trabalho ou tarefas a fim de alcançar as metas e objetivos do programa da unidade.

O orçamento-programa foi introduzido no Brasil por meio da Lei 4320/64 e do Decreto-lei 200/67. É um instrumento de planejamento da ação do governo, que identifica os seus programas de trabalho, projetos e atividades, além dos estabelecimentos de objetivos e metas a serem implementados, bem como a previsão dos custos relacionados. A CF/88 implantou definitivamente o orçamento-programa no Brasil, ao estabelecer a normatização da matéria orçamentária através do PPA, da LDO e da LOA.

Se pensássemos em uma linha cronológica, o orçamento-programa seria a mais recente evolução, fruto das pressões sociais por serviços públicos de melhor qualidade, por mais transparência na gestão pública, conforme visto na figura a seguir:

Figura 10: Linha cronológica dos tipos de orçamentos

SAIBA MAIS

Para saber mais sobre os instrumentos de planejamento e orçamento, acesse os seguintes links:

(1) Câmara dos Deputados:

<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/planejamento.html>;

(2) Senado Federal: <http://www12.senado.gov.br/orcamentofacil>.

9. Revisando o módulo

Chegamos ao final do Módulo 1! Neste módulo, você entendeu sobre Orçamento Público e conheceu um pouco sobre os instrumentos legais do orçamento.

Além disso, você aprendeu que o orçamento público é um instrumento que informa o que o governo planejou para ser feito em um ano. Por trazer receitas e despesas, o orçamento é uma peça importante para o equilíbrio fiscal, pois não se pode pensar em fazer uma despesa maior do a nossa receita. E sempre precisamos buscar a melhor forma de executar determinada ação (eficácia).

O ato de planejar é, em suma, um processo de reflexão, porque devemos fazer um estudo ou um cenário sobre o que iremos enfrentar pela frente, para podermos cumprir nossas obrigações da melhor forma! Assim, em nossas vidas, se precisamos atingir determinado objetivo, devemos estipular metas e prazos a serem cumpridos. Isso é planejamento!

Desse modo, orçamento e planejamento possuem uma relação estreita, em que o orçamento é uma ferramenta do planejamento. Podemos dizer que o orçamento é o estudo financeiro das ações planejadas para proporcionar a realização daquilo que foi planejado. Note que o crescimento dos gastos públicos e o consequente aumento do peso do governo na economia brasileira tornam o planejamento da ação governamental cada vez mais importante.

Também vimos o orçamento público a partir de sua evolução histórica ao longo das constituições brasileiras, tomando conhecimento do atual ordenamento jurídico que trata sobre esse tema. Em seguida, estudamos sobre os atuais instrumentos orçamentários legais que compõem o sistema orçamentário brasileiro, a saber, o PPA, a LDO e a LOA. E, apesar desses três instrumentos serem publicados em momentos diferentes, as leis que os tornam públicos são estritamente integradas e compatíveis entre si.

Quanto ao ciclo orçamentário, você aprendeu que ele é constituído por uma série de passos articulados, ou estágios, que estruturam a gestão dos recursos públicos. Esse ciclo abrange, por exemplo, a formulação das propostas do PPA, da LDO e da LOA, o exame, a votação e a sanção dessas propostas, a execução das leis aprovadas e a avaliação e o controle dos recursos públicos estimados e fixados nessas leis.

No próximo módulo, discutiremos sobre Receita e Despesa Pública. Vamos em frente!

Referências

ALBUQUERQUE, C.; MEDEIROS, M.; FEIJÓ, P. H. **Gestão das finanças públicas – fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal. 2ª edição.** Brasília: 2008.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. **Entenda o Orçamento.** Brasília. Disponível em: < http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/entenda/cartilha/cartilha.pdf >. Acesso em: 05 janeiro 2016.

BRASIL. Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Secretaria de Orçamento Federal. **Receitas Públicas: Manual de Procedimentos aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios – 4ª edição.** Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2007. Disponível em: < http://anexos.datalegis.inf.br/arquivos/1235321.pdf>. Acesso em 05 janeiro 2016.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios – 5ª edição.** Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento Cidadão: Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2015.** Brasília, 2014. Disponível em: < http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamento-cidadao/ofat-2015/mp_ofat-2015_web.pdf>. Acesso em: 05 janeiro 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento Cidadão: Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2016.** Brasília, 2015. Disponível em: < http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2016/Arquivos-ploa/orcamento-cidadao-2016.pdf>. Acesso em: 05 janeiro 2016.

BRASIL. Governo do Distrito Federal. Secretaria de Fazenda e Planejamento. Secretaria de Educação. **Educação fiscal: livro do professor. Tema Transversal. Ensino fundamental 5ª a 8ª série.** Brasília: Secretaria de Educação, Secretaria de Fazenda e Planejamento, 2002.

BECK, M.; VALENTE, G. **Contas públicas têm déficit recorde.** O Globo, Rio de Janeiro, 1º out. 2014. Primeira Página.

BRASIL. Empresa Brasileira de Comunicação (EBC). **Brasil cumpre meta de superávit fiscal em 2013.** Disponível em: <http://www.ebc.com.br/noticias/economia/galeria/videos/2014/01/brasil-cumpre-meta-de-superavit-fiscal-em-2013>. Acesso em: 03 out. 2014.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Banco Central do Brasil. **Resultado Fiscal do Governo: Dados Abaixo da Linha (BACEN)**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Setembro de 2014, 17 slides, color.

BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Gestão Fiscal Responsável: Cartilha sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal.** Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/lrf/080807_PUB_LRF_Cartilha_port.pdf>. Acesso em 03 Fev 2015.

CARVALHO, D. LRF Doutrina e Jurisprudência – abordagem completa, incluindo a Lei de Crimes Fiscais e Resoluções do Senado Federal. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

REZENDE. F. **Finanças Públicas – 2ª edição.** São Paulo: Atlas, 2001.

VIGNOLI, F. H.; FUNCIA, F. R. **Planejamento e orçamento público.** Série Gestão Pública. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.

Enap