



Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap

## Fundação Escola Nacional de Administração Pública

*Presidente*

Paulo Sergio de Carvalho

*Diretor de Desenvolvimento Gerencial*

Paulo Marques

*Coordenadora-Geral de Educação a Distância:* Natália Teles da Mota

*Conteudista:* Pedro Luiz Delgado Noblat (Organizador-2002); Carlos Leonardo Klein Barcelos (2002); Bruno Cesar Grossi de Souza (2002); *Revisor - Conteúdo e Exercícios:* Bruno Cesar Grossi de Souza (2004-2013).

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

Enap

Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap

© Enap, 2014

**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

|  |    |
|--|----|
| Objetivos Específicos .....                                  | 5  |
| 1.1 O que é Orçamento Público?.....                          | 5  |
| 1.2 Funções do Orçamento .....                               | 5  |
| 1.3 Orçamento e as Funções de Estado .....                   | 6  |
| 1.4 Técnicas Orçamentárias .....                             | 7  |
| 1.5 Orçamento Clássico ou Tradicional.....                   | 8  |
| 1.6 Orçamento de Desempenho ou de Realizações .....          | 8  |
| 1.7 Orçamento-Programa .....                                 | 8  |
| 1.8 Orçamento Participativo .....                            | 10 |
| 1.9 Tabela-Resumo de técnicas e práticas orçamentárias ..... | 11 |
| 1.10 Marcos legais.....                                      | 12 |
| 1.11 Princípios Orçamentários.....                           | 14 |
| 1.12 Princípios Orçamentários Clássicos .....                | 15 |
| 1.13 Princípios Orçamentários Modernos .....                 | 17 |
| 1.14 Finalizando o Módulo .....                              | 18 |



# Módulo 1 Introdução

## Objetivos Específicos

Ao final deste módulo, espera-se que você seja capaz de:

- descrever o que é orçamento público destacando suas principais funções;
- identificar as funções econômicas do Estado (alocativa, distributiva e estabilizadora), estabelecendo a relação existente entre estas e o governo;
- distinguir modelos de orçamento existentes;
- identificar vantagens do modelo orçamento-programa em relação aos métodos de elaboração orçamentária tradicionais;
- apontar os marcos legais do ciclo orçamentário descrevendo suas principais características;
- definir princípios orçamentários destacando as duas categorias existentes.

## 1.1 O que é Orçamento Público?

O Orçamento público é o instrumento de gestão de maior relevância e provavelmente o mais antigo da administração pública. É um instrumento que os governos usam para organizar os seus recursos financeiros. Partindo da intenção inicial de controle, o orçamento público tem evoluído e vem incorporando novas instrumentalidades.

**Enap**

No Brasil, o orçamento reveste-se de diversas formalidades legais. Sua existência está prevista constitucionalmente, materializada anualmente numa lei específica que “estima a receita e fixa despesa” para um determinado exercício.

Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap

Por causa dessa característica, as despesas só poderão ser realizadas se forem previstas ou incorporadas ao orçamento.

Enap  
Enap  
Enap  
Enap

Adicionalmente ao ditame constitucional, é importante observar o citado no art. 2º da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, transcrito a seguir:

Art. 2º. A Lei de Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica, financeira e programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

Enap  
Enap  
Enap  
Enap

## 1.2 Funções do Orçamento

Nos dias de hoje, podemos reconhecer o orçamento público como um instrumento que apresenta múltiplas funções. A mais clássica delas, a função controle político, teve início nos primórdios dos Estados Nacionais.

Enap  
Enap  
Enap  
Enap

Além da clássica função de controle político, o orçamento apresenta outras funções mais contemporâneas, do ponto de vista **administrativo, gerencial, contábil e financeiro**. No Brasil, a função incorporada mais recentemente foi a **função de planejamento**, que está ligada à

Enap  
Enap  
Enap

técnica de orçamento por programas. De acordo com essa ideia, o orçamento deve espelhar as políticas públicas, propiciando sua análise pela finalidade dos gastos.

### 1.3 Orçamento e as Funções de Estado

Sabe-se que os governos costumam participar de muitas formas na economia dos países. A condução da política monetária, a administração das empresas estatais, a regulamentação dos mercados privados e, sobretudo, a sua atividade orçamentária funcionam como meios dessa participação e influenciam o curso da economia.

Ao tomar parte na condução das atividades econômicas, o governo executa as funções econômicas que o Estado precisa exercer.

Nesse sentido, a partir dos estudos propostos por Richard Musgrave, e para os efeitos deste curso, as funções econômicas ou, como ficaram conhecidas, as funções do orçamento se dividem em três tipos: alocativa, distributiva e estabilizadora.

#### Função Alocativa

O governo dirige a utilização dos recursos totais da economia, incluindo a oferta de bens públicos. Dessa forma, podem ser criados incentivos para desenvolver certos setores econômicos em relação a outros. Como exemplo, imagine que o governo tem interesse em desenvolver o setor de energia numa determinada região. Conforme análise prévia, constatou-se que para essa região a forma mais racional de energia é a gerada por hidroelétricas. Sendo assim, poderiam ser alocados recursos intensivos na geração e transmissão dessa energia. Como consequência, seria de se esperar que o orçamento governamental apresentasse cifras substanciais alocadas em projetos de construção de linhas de transmissão ou, até mesmo, registrasse despesas com incentivos concedidos às empresas construtoras dos complexos hidroelétricos. No entanto, lembre-se de que, num cenário real, em que os recursos financeiros são inferiores às possibilidades de gasto, ao optar pelo desenvolvimento de um setor, o governo acaba abrindo mão de outras escolhas possíveis. Ou seja, é justamente nessa diversidade de escolhas que o governo materializa a sua função alocativa.

#### Função Distributiva ou Redistributiva

Essa função tem importância fundamental para o crescimento equilibrado do país. Por intermédio dela, o governo deve combater os desequilíbrios regionais e sociais, promovendo o desenvolvimento das regiões e classes menos favorecidas. Como exemplo, imagine que o Governo deseje combater as desigualdades verificadas numa dada região, onde parte considerável da população é analfabeta. Seria de se esperar que o orçamento governamental contemplasse para aquela região ações vinculadas a algum programa de redução do analfabetismo, cujo financiamento poderia se dar por meio de recursos captados de classes econômico-sociais ou de regiões mais abastadas. Tal situação pode ser concretizada pela cobrança de impostos de características progressivas, de forma que os recursos arrecadados possam ser usados no desenvolvimento de determinada política pública. Como se pode concluir, o orçamento governamental é também uma expressão da função distributiva, exercida pelo governo.



Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap

Enap

Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap

## 1.5 Orçamento Clássico ou Tradicional

No Brasil, a prática orçamentária federal antecedente à Lei nº 4.320, de 1964, baseava-se na técnica tradicional de orçamentação. Essa técnica clássica produz um orçamento que se restringe à previsão da receita e à autorização de despesas.

Não se verifica uma preocupação primária com o atendimento das necessidades bem formuladas da coletividade ou da própria administração pública. Nem mesmo ficam claros os objetivos econômicos e sociais que motivaram a elaboração da peça orçamentária.

Por outro lado, nesse modelo de orçamento, há uma preocupação exagerada com o controle contábil do gasto, refletida no obsessivo **detalhamento da despesa**. Outra característica dessa técnica é a elaboração orçamentária com viés inercial (ou incremental), que procura introduzir pequenos ajustes nas receitas e despesas.

Ao tomar essa direção, a distribuição dos recursos para **unidades orçamentárias** se dá com base na proporção dos recursos gastos em exercícios anteriores e não em função do programa de trabalho que pretendem realizar. Nesse caso, as distorções são inevitáveis, promovendo um ciclo vicioso baseado no incentivo ao gasto indiscriminado, apenas para garantir maior "fatia" nos orçamentos seguintes.

## 1.6 Orçamento de Desempenho ou de Realizações

A evolução do orçamento clássico trouxe um novo enfoque na elaboração da peça orçamentária. Evidenciar as "coisas que o governo compra" passa a ser menos importante em relação às "coisas que o governo faz".



Assim, saber o que a administração pública compra tornou-se menos relevante do que saber para que se destina a referida aquisição. O orçamento de desempenho, embora já ligado aos objetivos, não pode, ainda, ser considerado um orçamento-programa, visto que lhe falta uma característica essencial, que é a vinculação ao sistema de planejamento.

## 1.7 Orçamento-Programa

Essa técnica orçamentária foi introduzida na esfera federal pelo Decreto-Lei nº 200, de 23 de fevereiro de 1967, que menciona o orçamento-programa como plano de ação do governo federal, quando, em seu art. 16, determina:





Em sua elaboração, o orçamento-programa tem uma lógica que o distingue de outros modelos. Essa lógica pode ser traduzida em fases que, ao serem cumpridas, dão a esse modelo toda a sua peculiaridade. Veja no quadro a seguir:

| <b>FASES</b>                       | <b>CARACTERÍSTICAS</b>  |
|------------------------------------|---|
| Determinação da situação           | identificação dos problemas existentes  |
| Diagnóstico da situação            | identificação das causas que concorrem para o surgimento dos problemas  |
| Apresentação das soluções          | identificação das alternativas viáveis para solucionar os problemas   |
| Estabelecimento das prioridades    | ordenamento das soluções encontradas  |
| Definição dos objetivos            | estabelecimento do que se pretende fazer e o que se conseguirá com isso   |
| Determinação das tarefas           | identificação das ações necessárias para atingir os objetivos   |
| Determinação dos recursos          | arrolamento dos meios, sejam recursos humanos, materiais, técnicos, institucionais ou serviços de terceiros necessários |
| Determinação dos meios financeiros | expressão monetária dos recursos alocados   |

## 1.8 Orçamento Participativo

Os orçamentos públicos nas democracias representativas são elaborados pelos poderes Executivo e Legislativo. Aliás, segundo os juristas especializados, a principal razão da existência do Legislativo, na sua função precípua de representação popular, está na coparticipação com o executivo na alocação dos recursos públicos por intermédio da elaboração dos orçamentos.

O orçamento participativo<sup>2</sup> incorpora a população ao processo decisório da elaboração orçamentária, seja por meio de lideranças da sociedade civil, audiências públicas ou por outras formas de consulta direta à sociedade. Trata-se de ouvir de forma direta as comunidades para a definição das ações do governo, para resolução dos problemas por elas considerados prioritários.

O orçamento participativo é exercitado no Brasil em alguns estados da federação e em algumas prefeituras. Na União, não se verifica sua aplicação de forma sistemática, embora, durante a tramitação legislativa, haja, esporadicamente, audiências públicas ou até mesmo, como aconteceu no processo de tramitação do orçamento para 2012, a abertura para apresentação de emendas de iniciativa popular, direcionadas para ações de implementação de políticas públicas prioritárias de apoio aos pequenos municípios.

No Brasil, dada a quantidade de despesas obrigatórias e a pouca flexibilidade<sup>3</sup> para o redirecionamento das ações governamentais, os processos que contemplam a participação popular na definição dos orçamentos se atêm a uma parcela restrita da alocação dos recursos.

2. Para um maior entendimento sobre o tema, ver “Orçamento Participativo – o que é, para que serve, como se faz”. Valdemir Pires, 2001 - Editora Manole.

3. O excesso de vinculação das receitas a áreas predeterminadas de despesas, associadas com as despesas obrigatórias (entendidas como aquelas em que o governo não pode deixar de pagar), engessa o orçamento, diminuindo significativamente a margem de manobra para as decisões alocativas. Esse assunto será tratado com mais detalhes no tópico 3.

## 1.9 Tabela-Resumo de técnicas e práticas orçamentárias

A tabela a seguir oferece uma visão agregada das técnicas orçamentárias vistas até aqui, bem como contempla outras práticas de elaboração orçamentária.



| <b>Denominação</b>             | <b>Características</b>  | <b>Observações</b>   |
|--------------------------------|---|--|
| <b>Orçamento Tradicional</b>   | - Processo orçamentário em que é explicitado apenas o objeto de gasto.  | Apresenta valores para as despesas com pessoal, material, serviços etc., sem relacionar os gastos a nenhuma finalidade (programa ou ação). Também é conhecido como orçamento clássico.                             |
| <b>Orçamento de Desempenho</b> | - Processo orçamentário que apresenta duas dimensões: <ul style="list-style-type: none"> <li>• objeto de gasto;</li> <li>• programa de trabalho, contendo as ações desenvolvidas.</li> </ul> <p>- Enfatiza o desempenho organizacional.</p>   | Também conhecido como orçamento funcional.   |
| <b>Orçamento - Programa</b>    | - Orçamento que expressa, financeira e fisicamente, os programas de trabalho de governo, possibilitando: <ul style="list-style-type: none"> <li>• a integração do planejamento com o orçamento;</li> <li>• a quantificação de objetivos e a fixação de metas;</li> <li>• as relações insumo-produto;</li> <li>• as alternativas programáticas;</li> <li>• o acompanhamento físico-financeiro;</li> <li>• a avaliação de resultados;</li> <li>• a gerência por objetivos.</li> </ul> | Originalmente, integrava o Sistema de Planejamento, Programação e Orçamentação introduzido nos Estados Unidos, no final da década de 1950, sob a denominação PPBS ( <i>Planning Programming Budgeting System</i> ) |

Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap

**Enap**

Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap





A tramitação no Congresso Nacional envolve, via de regra, as seguintes etapas:

- Recebimento da proposta do Poder Executivo;
- Leitura do projeto do Executivo;
- Distribuição dos projetos aos parlamentares;
- Designação do relator do projeto;
- Realizações de audiências públicas;
- Apresentação, discussão e votação dos pareceres preliminares (estabelecem as regras gerais para o processo);
- Abertura do prazo de emendas ao projeto;
- Recebimento e parecer sobre as emendas (realizado pelo Relator);
- Apreciação e votação do relatório final na CMO (com a aceitação ou rejeição das emendas propostas);
- Votação do relatório geral no plenário do Congresso; e
- Encaminhamento ao presidente da República para sanção.

Ao receber o projeto de Lei apreciado pelo Congresso Nacional, o qual se designa “Autógrafo”, o presidente da República tem três opções: aprovar, vetar parcialmente ou vetar integralmente. As razões do veto devem ser comunicadas ao presidente do Senado, sendo que sua apreciação deverá ocorrer em sessão conjunta da Câmara e Senado, que podem acatar o veto ou rejeitá-lo. Nessa última opção, o projeto em questão será remetido ao presidente da República para promulgação.

Conforme dispõe o artigo 165 da Constituição, o **PPA** “...estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas para administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.”

Com duração de 4 anos, o **PPA** é elaborado no primeiro ano do mandato do governante eleito, com vigência a partir do segundo ano de mandato. O projeto de Lei do **PPA** deverá ser enviado pelo Poder Executivo ao Congresso até quatro meses antes do final do primeiro exercício financeiro do mandato do novo presidente (limite – 31 de agosto), e devolvido para a sanção até o encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro).

De acordo com o conteúdo constitucional, a **LDO** orientará a elaboração orçamentária, compreendendo as prioridades e metas em consonância com o **PPA**, porém, se referindo apenas ao exercício financeiro subsequente. Também deverá dispor sobre as alterações na legislação tributária, além de estabelecer a política das agências financeiras oficiais de fomento. O projeto de Lei da **LDO** deve ser encaminhado pelo Poder Executivo até oito meses e meio antes do final do exercício financeiro (15 de abril) e devolvido para sanção até final do primeiro período da sessão legislativa (17 de julho).

Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap

Com a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal, a **LDO** incorporou novas atribuições associadas ao equilíbrio entre receitas e despesas que norteia todo ciclo de alocação dos recursos públicos, como será visto mais adiante.

A LOA compreende o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimento das estatais. O projeto de Lei da LOA deverá ser enviado pelo Poder Executivo ao Congresso até quatro meses antes do final do exercício financeiro (limite – 31 de agosto), e devolvido para a sanção até o encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro).

### **1.11 Princípios Orçamentários**

Afinal, o que são os princípios orçamentários? De um modo objetivo, podemos dizer que: os princípios orçamentários são aquelas regras fundamentais que funcionam como norteadoras da prática orçamentária. São um conjunto de premissas que devem ser observadas durante cada etapa da elaboração orçamentária.

Um sentido mais rigoroso para esse conceito foi expresso por SANCHES (1997):

*é um conjunto de proposições orientadoras que balizam os processos e as práticas orçamentárias, com vistas a dar-lhe estabilidade e consistência, sobretudo ao que se refere a sua transparência e ao seu controle pelo Poder Legislativo e demais instituições da sociedade...*

Mesmo reconhecendo a importância dos princípios orçamentários na formulação dos orçamentos, não há uma aprovação absoluta e unânime destes.

**Enap**

Segundo SILVA (1962),

*esses princípios não têm caráter absoluto ou dogmático, mas constituem categorias históricas e, como tais, estão sujeitos a transformações e modificações em seu conceito e significação.*

Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap

É comum encontrar na literatura clássica sobre orçamento doutrinadores divergindo sobre estrutura e conceituação dos princípios orçamentários. Todavia, existem aqueles que são geralmente aceitos, os quais serão objetos de nosso estudo neste módulo.

Nesse sentido, é bom ter em mente que a instituição dos princípios orçamentários remonta aos tempos do Estado Liberal, época em que as finanças públicas eram pouco complexas.

Ao analisar os princípios orçamentários, podemos dividir, para fins deste estudo, em duas categorias distintas: os princípios orçamentários clássicos (ou tradicionais) e os princípios orçamentários modernos (ou complementares).

Os princípios orçamentários clássicos são aqueles cuja consolidação deu-se ao longo do desenvolvimento do orçamento (desde a Idade Média, até meados do Século XX) e surgiram numa época em que os orçamentos tinham forte conotação jurídica. Para saber mais sobre o assunto, ver Sanches (1947).

Já os princípios orçamentários modernos começaram a ser delineados na era moderna do orçamento, quando sua função extrapolou as fronteiras político-legalistas, invadindo o universo do planejamento (programação) e da gestão (gerência).

Muitos autores reconhecem que vários princípios orçamentários tradicionais estão acolhidos na *ordem jurídica brasileira*, seja de modo mais ou menos explícito. A seguir, destacam-se alguns dos princípios orçamentários clássicos mais representativos.

Na literatura especializada, existem referências para tantos outros princípios, clássicos e modernos. Contudo, expõem-se aqui aqueles considerados mais úteis no escopo pretendido para este curso.

## 1.12 Princípios Orçamentários Clássicos

### Princípio da anualidade

De acordo com o princípio da anualidade, o orçamento deve ter vigência limitada a um exercício financeiro. Conforme a legislação brasileira, o exercício financeiro precisa coincidir com o ano civil (art. 34 da Lei nº 4.320/64). A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) vem reforçar esse princípio ao estabelecer que as obrigações assumidas no exercício sejam compatíveis com os recursos financeiros obtidos no mesmo exercício.

### Princípio da clareza

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

### Princípio do equilíbrio

No respeito ao princípio do equilíbrio fica evidente que os valores autorizados para a realização das despesas no exercício deverão ser compatíveis com os valores previstos para a arrecadação das receitas. O princípio do equilíbrio passa a ser parâmetro para o acompanhamento da execução orçamentária. A execução das despesas sem a correspondente arrecadação no mesmo período acarretará, invariavelmente, resultados negativos, comprometedores para o cumprimento das metas fiscais, que serão vistas mais adiante. A Constituição de 1988 tratou de uma espécie de equilíbrio ao mencionar a “Regra de Ouro”, em seu artigo 167, inciso III. Tal dispositivo preconiza que a realização das operações de crédito não devem ser superiores ao montante das despesas de capital. Esse assunto será explorado mais adiante.

### Princípio da exclusividade

No princípio da exclusividade, verifica-se que a lei orçamentária não poderá conter matéria estranha à fixação das despesas e à previsão das receitas. Esse princípio está previsto no art. 165, § 8º, da Constituição, incluindo, ainda, sua exceção, haja vista que a LOA poderá conter autorizações para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita orçamentária.

### Princípio da legalidade

O princípio da legalidade estabelece que a elaboração do orçamento deve observar as limitações legais em relação aos gastos e às receitas e, em especial, ao que se segue quanto às vedações impostas pela Constituição Federal à União, estados, Distrito Federal e municípios:

- exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

Enap

Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap







## 1.14 Finalizando o Módulo

Terminamos o Módulo 1. Faça, a seguir, as atividades avaliativas propostas.

No próximo módulo, você terá oportunidade de conhecer os Enfoques do Orçamento.