



Diretoria de Desenvolvimento Gerencial
Coordenação Geral de Educação a Distância

Orçamento Público: Visão Geral

Versão para impressão

MÓDULO I: INTRODUÇÃO

Atualizado em: Fevereiro/2013

Copyright ENAP 2013 – Todos os direitos reservados

Sumário

MÓDULO I: INTRODUÇÃO	1
APRESENTAÇÃO DO CURSO.....	3
OBJETIVO GERAL	3
Módulo I: Introdução	4
1.1. OBJETIVOS.....	4
1.2. O QUE É ORÇAMENTO PÚBLICO?.....	5
1.3. FUNÇÕES DO ORÇAMENTO	5
1.4. ORÇAMENTO E AS FUNÇÕES DE ESTADO	6
1.5. TÉCNICAS ORÇAMENTÁRIAS.....	7
1.6. ORÇAMENTO CLÁSSICO OU TRADICIONAL.....	8
1.7. ORÇAMENTO DE DESEMPENHO OU DE REALIZAÇÕES	9
1.8. ORÇAMENTO-PROGRAMA.....	9
1.9. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	11
1.10. TABELA-RESUMO DE TÉCNICAS E PRÁTICAS ORÇAMENTÁRIAS.....	11
1.11. MARCOS LEGAIS	15
1.12. PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS	17
1.13. PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS CLÁSSICOS	19
1.14. PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS MODERNOS	22

APRESENTAÇÃO DO CURSO

MENSAGEM DA ENAP

Bem-vindo ao curso Orçamento público: Visão Geral!

A elaboração e a execução orçamentária são, cada vez mais, instrumentos imprescindíveis ao adequado gerenciamento dos recursos públicos. Exercê-las com competência exige mais do que apenas o conhecimento de leis e normas. Novas técnicas, práticas e posturas são esperadas dos profissionais que atuam nessas áreas, tendo em vista o pleno atendimento ao cidadão com a otimização no uso de recursos públicos.

Este curso vem ao encontro dessa necessidade, oferecendo as ferramentas conceituais e legais para que os profissionais públicos de todo o país possam ampliar seus conhecimentos e utilizar com maior eficiência e eficácia os recursos públicos.

O curso **Orçamento público: Visão Geral** faz parte do Programa Orçamentário e Financeiro. É interessante que você conheça esse programa e seus cursos disponíveis no **sítio da Enap**.

Esta versão reflete a legislação até fevereiro de 2013.

OBJETIVO GERAL

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

- Explicar os processos de elaboração e execução do orçamento público federal, a partir da metodologia empregada pela administração pública federal.

Antes de alcançar o objetivo geral, habilidades anteriores precisam ser aprendidas. Por esse motivo, os objetivos específicos a serem atingidos ao longo do curso são apresentados no início de cada módulo, permitindo ao aluno identificar o que deverá ser capaz de fazer ao concluir cada etapa do curso.



MÓDULO I: INTRODUÇÃO

1.1. OBJETIVOS

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;
- definir modelos de orçamento existentes destacando as diferenças que há entre eles;
- listar, pelo menos, cinco vantagens do modelo orçamento-programa em relação aos métodos de elaboração orçamentária tradicionais;
- apontar os marcos legais do ciclo orçamentário descrevendo suas principais características;
- conceituar princípios orçamentários destacando as duas categorias existentes.

1.2. 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.

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.

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

Adicionalmente ao ditame constitucional, é importante observar o citado no art. 2º da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964¹, 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.

1.3. 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*², teve início nos primórdios dos *Estados Nacionais*³.

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 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 A Lei nº 4.320, de 1964, instituiu **normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, e está em vigor até a presente data..**

² A função controle político representa um controle *ex-ante* desempenhado pela população em relação ao governo. Nesse contexto, o orçamento surge como instrumento limitador do poder do governante, na medida em que impõe antecedência para criação ou aumento de tributos.

³ A formação dos Estados Nacionais foi um processo de unificação de reinos, sobretudo na Europa Ocidental, iniciado por volta do final do século XIV, em Portugal, e no século XV, na França, Espanha e Inglaterra.

1.4. 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 Musgrave⁴, 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 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

⁴ MUSGRAVE, Richard A. **Teoria das Finanças Públicas**. São Paulo: Ed. Atlas, 1974.

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.

► FUNÇÃO ESTABILIZADORA

Por fim, a função estabilizadora está relacionada às escolhas orçamentárias na busca do pleno emprego dos recursos econômicos; da estabilidade de preços; do equilíbrio da balança de pagamentos e das taxas de câmbio, com vistas ao crescimento econômico em bases sustentáveis.

Nesse aspecto, o orçamento desempenha um importante papel, tendo em vista o impacto que as compras e contratações realizadas pelo governo exercem sobre a economia. Da mesma forma, a arrecadação das receitas públicas pode contribuir positivamente na reação do governo em atingir determinadas metas fiscais ou, ainda, na alteração de alíquotas de determinados tributos, que possam ter reflexo nos recursos disponíveis ao setor privado.

1.5. TÉCNICAS ORÇAMENTÁRIAS

O surgimento do orçamento público está intimamente ligado à ideia de controle. Prova disso é que o orçamento originou-se pela necessidade de regular a discricionariedade dos governantes na destinação dos recursos públicos.

Um dos vestígios mais interessantes dessa ideia está na Magna Carta inglesa, outorgada no ano de 1215, pelo Rei João Sem Terra.

Porém, deve-se considerar que este é apenas um esboço daquilo que hoje se considera como orçamento público moderno. De lá para cá, foram desenvolvidas muitas técnicas orçamentárias, fazendo frente às exigências e necessidades dos novos arranjos entre o Estado e a sociedade.

Muito embora se possa reconhecer uma trajetória de avanços em matéria de orçamento público, não é comum verificarmos uma ruptura completa entre o modelo tradicional e o

atual, no processo de elaboração dos orçamentos. De forma oposta, a evolução mais comum é a modificação paulatina de uma determinada técnica por outra. Assim, pode haver alguns casos do convívio de mais de um modelo na elaboração do orçamento, seja em momentos de transição política, ou mesmo pelas características legais que envolvem sua concepção.

Para efeitos didáticos, é possível relacionar algumas dessas técnicas ou práticas que são marcantes na evolução orçamentária.

Na continuidade deste tópico serão apresentados os modelos de orçamento **tradicional** (ou clássico), de **desempenho** (ou de realizações) e por **programas**. Para apresentarmos um resumo esquemático do tema, será mostrada a seguir uma tabela-resumo, na qual são comparadas algumas das técnicas ou práticas orçamentárias mais difundidas.

1.6. 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.

1.7. 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.

1.8. 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 cada ano será elaborado um orçamento-programa que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizado no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual”.

Contudo, o marco legal que cristalizou a adoção do orçamento-programa no Brasil foi a Portaria da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República nº 9, de 28 de janeiro de 1974, que instituiu a classificação funcional-programática. Essa portaria vigorou - com alterações no decorrer dos anos, porém sem mudanças estruturais - até 1999.

A partir do exercício de 2000, houve sua revogação, pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão, que instituiu uma classificação funcional e remeteu a estrutura programática aos planos plurianuais de cada governo e esfera da federação⁵.

A concepção do orçamento-programa está ligada à ideia de planejamento. De acordo com ela, o orçamento deve considerar os objetivos que o governo pretende alcançar, durante um período determinado de tempo.

Com base nessa característica, o orçamento-programa ultrapassa a fronteira do orçamento como simples documento financeiro, aumentando sua dimensão.

⁵ Para maiores detalhes sobre a reforma dos orçamentos ocorrida a partir da Portaria nº 42, ver texto para discussão ENAP nº 44, outubro/2001 – Fabiano Garcia Core. Disponível na página da ENAP.

Sendo assim, pode-se dizer que o orçamento passa a ser um instrumento de operacionalização das ações do governo, em consonância com os planos e diretrizes formuladas no planejamento.

Alguns autores têm destacado vantagens do orçamento-programa em relação a métodos de elaboração orçamentária tradicionais, por exemplo:

- a) melhor planejamento de trabalho;
- b) maior precisão na elaboração dos orçamentos;
- c) maior determinação das responsabilidades;
- d) maior oportunidade para a relação dos custos;
- e) maior compreensão do conteúdo orçamentário por parte do Executivo, do Legislativo e da população em geral;
- f) facilidade para identificação de duplicação de funções;
- g) melhor controle da execução do programa;
- h) identificação dos gastos e realizações por programa e sua comparação em termos absolutos e relativos;
- i) apresentação dos objetivos e dos resultados da instituição e do inter-relacionamento entre custos e programas; e
- j) ênfase no que a instituição realiza e não no que ela gasta.

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. São elas:

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.

1.9. 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 participativo⁶ 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 popular⁷, 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 flexibilidade⁸ 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.

1.10. TABELA-RESUMO DE TÉCNICAS E PRÁTICAS ORÇAMENTÁRIAS

⁶ Para um maior entendimento sobre o tema, ver “Orçamento Participativo – o que é, para que serve, como se faz”. Valdemir Pires, 2001 - Editora Manole.

⁷ Para maiores informações consultar o Parecer Preliminar do Orçamento 2012, constante do endereço: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil>.

⁸ 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),

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

engessa o orçamento, diminuindo significativamente a margem de manobra para as decisões alocativas. Esse assunto será tratado com mais detalhes no tópico 3.

DENOMINAÇÃO	CARACTERÍSTICAS	OBSERVAÇÕES
Orçamento Tradicional	- 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.
Orçamento de Desempenho	- Processo orçamentário que apresenta duas dimensões: • objeto de gasto; • programa de trabalho, contendo as ações desenvolvidas. - Enfatiza o desempenho organizacional.	Também conhecido como orçamento funcional.
Orçamento-Programa	- Orçamento que expressa, financeira e fisicamente, os programas de trabalho de governo, possibilitando: • a integração do planejamento com o orçamento; • a quantificação de objetivos e a fixação de metas; • as relações insumo-produto; • as alternativas programáticas; • o acompanhamento físico-financeiro; • a avaliação de resultados; • a gerência por objetivos.	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>).

Orçamento Participativo	- Processo orçamentário que contempla a população no processo decisório, por meio de lideranças ou audiências públicas. - Existência de uma coparticipação do Executivo e Legislativo na elaboração dos orçamentos. - Transparência dos critérios e informações que nortearão a tomada de decisões.	Necessidade de uma maior discricionariedade do governo na alocação dos gastos, a fim de que possa atender os anseios da sociedade. Requer alto grau de mobilização social. Deve haver disposição do poder público em descentralizar e repartir o poder.
Orçamento Base-Zero	- Processo orçamentário que se apoia na necessidade de justificativa de todos os programas cada vez que se inicia um novo ciclo orçamentário. - Analisa, revê e avalia todas as despesas propostas e não apenas as das solicitações que ultrapassam o nível de gasto já existente.	Abordagem orçamentária desenvolvida nos Estados Unidos, pela <i>Texas Instruments Inc.</i>, durante o ano de 1969. Foi adotada pelo Estado da Geórgia (governo <i>Jimmy Carter</i>), com vistas ao ano fiscal de 1973.
Orçamento Incremental (ou Inercial)	- Orçamento elaborado através de ajustes marginais nos seus itens de receita e despesa.	Repetição do orçamento anterior acrescido da variação de preços ocorrida no período.
Orçamento com Teto Fixo	- Critério de alocação de recursos através do estabelecimento de um quantitativo financeiro fixo (teto), obtido mediante a aplicação de um percentual único sobre as despesas realizadas em determinado período.	Esse percentual único serve de base para que os órgãos/unidades elaborem suas propostas orçamentárias parciais.

Tabela adaptada a partir da existente no texto *A Programação Orçamentária com Base nas Metas Fiscais_BNDES* – Disponível na Biblioteca do curso

1.11. MARCOS LEGAIS

A Constituição Federal de 1988 delineou o modelo atual de ciclo orçamentário, instituindo três leis cuja iniciativa para proposição é exclusiva do Poder Executivo:

- ♦ **O Plano Plurianual - PPA**
- ♦ **A Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO**
- ♦ **A Lei Orçamentária Anual - LOA**

Os projetos de lei referentes a cada um desses três instrumentos são submetidos à apreciação das duas casas do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal), mais especificamente à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, formada por Deputados e Senadores.

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 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).

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*⁹, o *orçamento da seguridade social*¹⁰ e o *orçamento de investimento das estatais*¹¹. 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).

⁹ Integra a Lei Orçamentária Anual e refere-se ao orçamento dos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público.

¹⁰ Integra a Lei Orçamentária Anual, e abrange todas as entidades, fundos e fundações da administração direta e indireta, instituídos e mantidos pelo poder público, vinculados à Seguridade Social.

¹¹ Integra a Lei Orçamentária Anual e refere-se ao orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

1.12. 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. É 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.

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".

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 os tempos do *Estado Liberal*¹², 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).

¹² Refere-se aqui ao período em que Adam Smith desenvolveu suas idéias sobre o liberalismo econômico, a partir do final do século XVIII.

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*¹³, 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.

¹³ A Lei no 4.320/64 acolhe e explicita esses princípios. Para um melhor entendimento sobre o assunto ver Edição Comentada publicada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM.

1.13. 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;
- ✓ cobrar tributos no mesmo exercício financeiro da Lei que o instituiu ou elevou ou em relação a fatos ocorridos anteriores à vigência da Lei, ressalvadas condições expressas na Constituição Federal;
- ✓ instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercidas;
- ✓ utilizar tributo com efeito de confisco;
- ✓ estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo poder público;
- ✓ instituir impostos sobre:
 - patrimônio, renda ou serviços, entre os poderes públicos;
 - templos de qualquer culto;
 - patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;
 - livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão.

► PRINCÍPIO DA NÃO-AFETAÇÃO (NÃO-VINCULAÇÃO) DAS RECEITAS

Segundo esse princípio, nenhuma parcela da receita poderá ser reservada ou comprometida para atender a certos ou determinados gastos. Trata-se de dotar o administrador público de margem de manobra para alocar os recursos de acordo com suas prioridades. Em termos legais, a Constituição Federal, em seu art. 167, inciso IV, veda a vinculação de receita de impostos a uma determinada despesa, as exceções previstas referem-se à repartição de receitas em razão dos fundos de participação dos estados e municípios, bem como aqueles direcionados às ações e serviços públicos de saúde, manutenção e desenvolvimento do

ensino, realização de atividades da administração tributária e prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita. De forma geral, no Brasil, esse princípio não vem sendo observado. Nos últimos anos, paulatinamente têm sido criadas outras receitas (que não tributos) com automática vinculação a áreas de despesas específicas. Recentemente, vários fundos foram criados vinculando a receita a áreas como telecomunicações, energia e ciência e tecnologia, entre outros. A vinculação, se, por um lado, garante a regularidade no aporte de recursos para as determinadas áreas, por outro, diminui significativamente a margem de manobra do governante para implementar políticas de acordo com suas prioridades. O resultado é que em algumas áreas há excesso de recursos que não podem ser carreados para outras que estão com escassez. O excesso de vinculação faz com que haja, em boa medida, uma repartição definida legalmente entre as áreas de governo, diminuindo significativamente as alternativas de opções alocativas dos administradores públicos.

► **PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE**

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

► **PRINCÍPIO DA UNIDADE ORÇAMENTÁRIA**

O princípio da unidade orçamentária diz que o orçamento é uno. Ou seja, todas as receitas e despesas devem estar contidas numa só lei orçamentária.

► **Princípio da uniformidade**

Para a obediência do princípio da uniformidade, os dados apresentados devem ser homogêneos nos exercícios, no que se refere à classificação e demais aspectos envolvidos na metodologia de elaboração do orçamento, permitindo comparações ao longo do tempo.

► **PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE**

Pelo princípio da universalidade, todas as receitas e todas as despesas devem constar da lei orçamentária, não podendo haver omissão. Por conta da interpretação desse princípio, os orçamentos da União incorporam receitas e despesas meramente contábeis, como, por exemplo, a rolagem dos títulos da dívida pública. Daí os valores globais dos orçamentos

ficarem superestimados, não refletindo o verdadeiro impacto dos gastos públicos na economia. Tal ideia se reflete no art. 3º da Lei nº 4.320, de 1964, transcrito a seguir:

Art. 3º A Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

► PRINCÍPIO DO ORÇAMENTO BRUTO

Determina que todas as receitas e despesa devem constar na peça orçamentária com seus valores brutos e não líquidos. Esse princípio também está previsto na Lei nº 4.320, de 1964, em seu art. 6º, que veda qualquer dedução dos valores de receitas e despesas que constem dos orçamentos.

1.14. PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS MODERNOS

► PRINCÍPIO DA SIMPLIFICAÇÃO

Pelo princípio da simplificação, o planejamento e o orçamento devem basear-se a partir de elementos de fácil compreensão. Conforme o manual técnico que orientou a proposta orçamentária da União para o exercício de 2000, essa simplificação está bem refletida na adoção do problema como origem para criação de programas e ações.

► PRINCÍPIO DA DESCENTRALIZAÇÃO

Segundo o princípio da descentralização, é preferível que a execução das ações ocorra no nível mais próximo de seus beneficiários. Com essa prática, a cobrança dos resultados tende a ser favorecida, dada a proximidade entre o cidadão, beneficiário da ação, e a unidade administrativa que a executa.

► PRINCÍPIO DA RESPONSABILIZAÇÃO

Conforme o princípio da responsabilização, os gerentes/administradores públicos devem assumir de forma personalizada a responsabilidade pelo desenvolvimento de uma determinada ação de governo, buscando a solução ou o encaminhamento de um problema.

FINALIZANDO O MÓDULO

Terminamos o Módulo 1. Volte à tela inicial do curso e faça as atividades avaliativas propostas.

Em seguida, verifique se você atingiu os objetivos deste módulo, respondendo a **autoavaliação de aprendizagem**.

Lembre-se de participar dos fóruns temáticos que estarão disponíveis na Escola Virtual.

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

EQUIPE RESPONSÁVEL

Conteúdo Original:

Pedro Luiz Delgado Noblat (Organizador)

Carlos Leonardo Klein Barcelos

Bruno Cesar Grossi de Souza

Revisor - Conteúdo e Exercícios:

Bruno Cesar Grossi de Souza