Introdução ao orçamento público: base legal e instrumentos

César Augusto Da Ros

Seropédica, 24 de junho de 2025.

UFRRJ
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

1. Objetivo da exposição:

- Apresentar alguns conceitos introdutórios relacionados ao orçamento público, seus principais instrumentos legais, destacando ainda, as principais etapas do ciclo orçamentário estrito e estendido.

2. O conceito de orçamento público:

- “Orçamento público é um **instrumento de planejamento governamental, mas também, é uma lei**, na qual constam discriminadas as despesas da administração pública para um ano, em equilíbrio com a arrecadação das receitas previstas.
- Os recursos a serem utilizados pelo governo no orçamento são provenientes dos impostos, taxas e contribuições.
- Esses tributos são revertidos em obras e serviços que beneficiam a sociedade brasileira, por exemplo, com a construção e manutenção de rodovias, hospitais, pagamento de servidores públicos, compra de medicamentos, construção de escolas, manutenção dos prédios e órgãos públicos etc.

3. O contexto histórico:

- A origem do orçamento público moderno como o conhecemos hoje, remonta à época posterior às revoluções liberais ocorridas na Inglaterra, França e nos Estados Unidos, quando foi consagrado o princípio do consentimento popular ao imposto.
- Naquela época, 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.
- O orçamento público brasileiro se modificou ao longo da história, a partir das mudanças implantadas com a promulgação das Constituições do país.

A Constituição de 1824:

- Foi nesta Carta Magna que se instituiu pela primeira vez, a exigência 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.
- A primeira lei orçamentária foi votada em 1827.

A Constituição de 1891:

- Nesta Carta Magna, que se seguiu após a proclamação da República, em 1889, houve uma alteração em relação à distribuição das competências em relação ao orçamento.
- A elaboração do orçamento passou a ser privativa do Congresso Nacional (orçamento tipo legislativo), assim como a tomada de contas do Poder Executivo).
- Visando auxiliar o Congresso no controle de gastos, a Constituição Federal instituiu um Tribunal de Contas.
- 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.

A Constituição de 1934:

- Esta Constituição foi promulgada após a revolução de 1930, quando houve uma ruptura com o passado e a proposição de uma nova ordem, inclusive na modernização do Estado.
- Neste contexto, a competência para a elaboração do orçamento foi 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.

A Constituição de 1937:

- Foi instituída no âmbito do regime autoritário implementado a partir 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.
- Porém, 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, como um orçamento paralelo.

A Constituição de 1946:

- Com a redemocratização ocorrida nesta época, o orçamento voltou a ser de 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.
- Destaque para o fato de 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 Constituição de 1967:

- Foi promulgada na sequencia do golpe civil-militar de 1964, quando novamente houve uma centralização das funções do Estado no âmbito do governo federal.
- A Constituição de 1967 retirou as prerrogativas do Poder Legislativo quanto à iniciativa de leis ou emendas que criassem ou aumentassem despesas, inclusive emendas ao projeto de lei do orçamento.
- 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 gerassem despesas e em emendas.

A Constituição de 1988:

- Foi promulgada após o fim do regime militar no contexto da redemocratização do país.
- A Constituição de 1988 trouxe novidades na questão orçamentária, uma vez que 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 quais receitas e despesas públicas devem integrar o orçamento público.

4. As bases legais do processo orçamentário:

- Conforme foi mencionado 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 1946.
	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, normatizar e padronizar procedimentos nas áreas de pessoal, compras governamentais e execução orçamentária.

- Esses instrumentos representam a “pirâmide orçamentária”, quando comparados aos níveis do planejamento estratégico situacional (PES), ilustrado na Figura 1, a seguir:

4.1. O Plano Plurianual - PPA:

- 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, como a construção de rodovias e hidrelétricas, reforma de aeroportos, restauração de bibliotecas, museus, etc.

- Para esses grandes investimentos públicos, o Executivo Federal elabora, a cada quatro anos, um planejamento, que é discutido e aprovado como lei pelo 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.).

- O PPA é denominado planejamento estratégico do médio prazo.

4.2. A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO:

- Antes de elaborar o orçamento anual, o Executivo prepara e encaminha para ser discutida no Congresso Nacional, a LDO.
- Esta lei é a norma que estabelece metas e prioridades para o exercício seguinte, inclui as despesas de capital (investimento) para o exercício subsequente, orienta a LOA, dispõe sobre mudanças na legislação tributária, estabelece a política de aplicação das agências de fomento e define as metas fiscais.
- A LDO faz a ligação entre o plano estratégico de médio prazo, estabelecido no PPA, com o plano operacional de curto prazo, representado pelo orçamento anual (LOA).
- A LDO informa quanto será o reajuste do salário mínimo e quanto o governo deverá poupar para pagar a dívida pública.
- A LDO define, ainda, as políticas de investimento das agências oficiais de fomento (BNDES e o Banco da Amazônia).

4.3. A Lei Orçamentária Anual - LOA:

- A LOA é o orçamento propriamente dito. Esta lei 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.

- Na LOA, os gastos governamentais estão separados por assunto, ou por áreas de governo, como saúde, educação, transporte e segurança.

- Cada uma dessas áreas possui seus programas e ações orçamentárias.

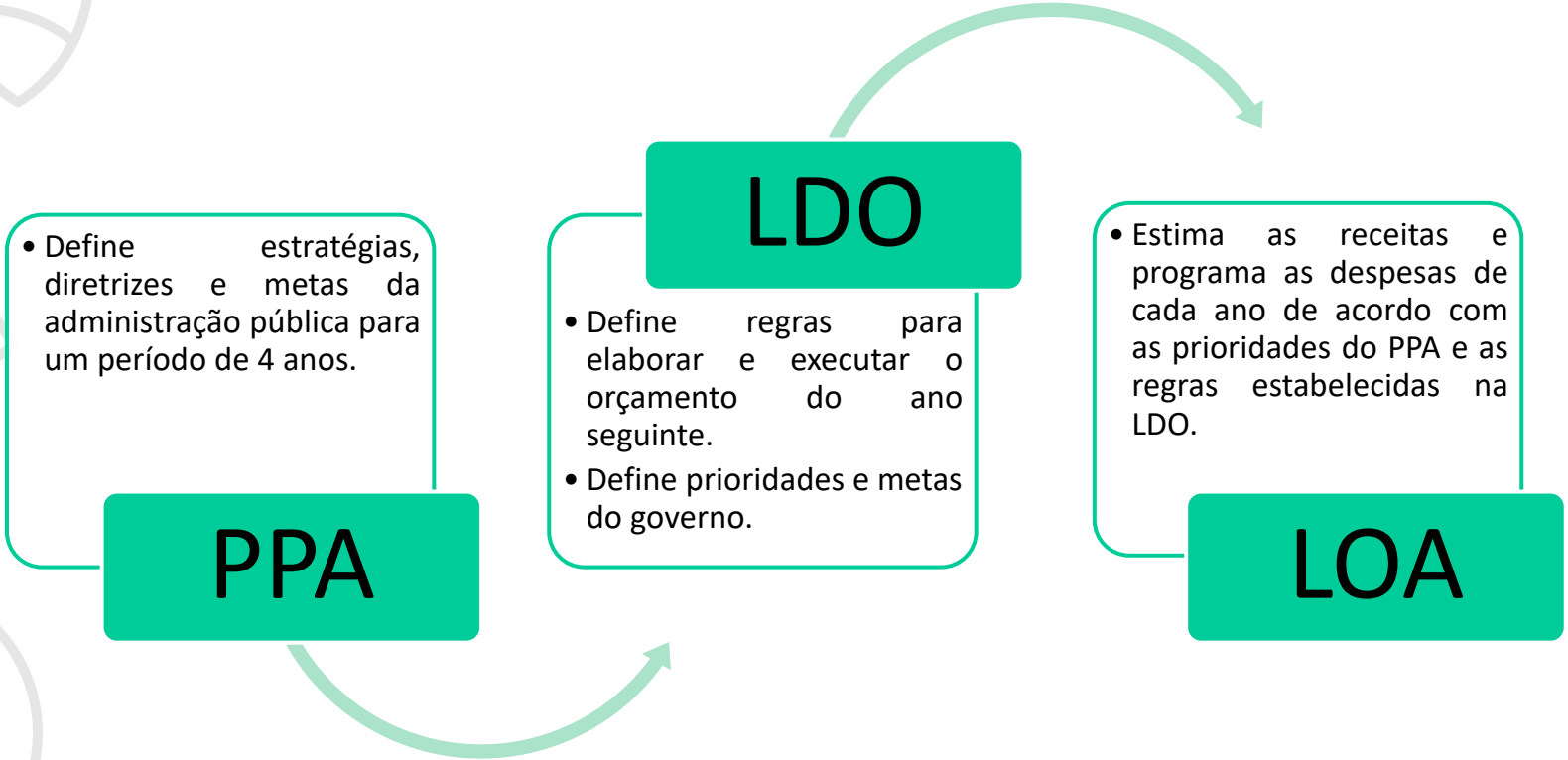
- Na LOA, o orçamento público está estruturado em três partes: Orçamento Fiscal, Orçamento da Seguridade Social e Orçamento de Investimento.

- O **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 os investimentos 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 (Petrobras, Eletrobras, 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 a saúde, previdência e assistência social. Os pagamentos de aposentadorias, pensões e benefícios, assim como os gastos com hospitais, medicamentos e o programa Bolsa Família.

4.4. Inter-relação entre PPA, LDO e LOA:



4.5. Procedimentos do ciclo orçamentário e prazos:

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 à 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)

5. O ciclo orçamentário:

- O ciclo orçamentário compreende um conjunto de tarefas cujo grande objetivo é produzir, aprovar e executar a LOA, a nossa peça orçamentária.
- Neste ciclo, vários entes estão envolvidos, sendo que dois deles atuam de forma mais direta: O Ministério do Planejamento e o Ministério da Fazenda, além da participação direta da Casa Civil da Presidência da República.
- O ciclo orçamentário estrito é dividido em quatro etapas, a saber:
- 5.1. **Fase de Elaboração:** Tem início assim que a proposta de orçamento do Executivo é enviada à apreciação do Legislativo (31/08).
- Antes disso, a proposta orçamentária de cada órgão e enviada à SOF, que a consolida e a encaminha ao Presidente da República, haja vista que a iniciativa de enviar a PLOA é de competência do Presidente.
- A proposta orçamentária é construída por meio Sistema de Planejamento e Orçamento (SPO), a partir dos limites estabelecidos na LDO.

- A alocação dos recursos é composta das seguintes etapas: a) fixação da meta fiscal; b) projeção de receitas; c) projeção das despesas obrigatórias; d) apuração das despesas discricionárias.
- Cabe à SOF distribuir os limites disponíveis para a realização das despesas discricionárias aos órgãos setoriais do Poder Executivo.

5.2. Fase de Aprovação: Tem início a partir do recebimento da PLOA pelo Congresso Nacional, em 31/08, sendo que este tem até o dia 22/12 para aprovar a peça orçamentária e devolver ao Executivo para sanção ou veto.

Nesta fase o orçamento pode ser alterado ou emendado.

A PLOA é recebida pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), que possui competência para examinar e emitir parecer sobre a peça orçamentária encaminhada pelo Executivo.

5.3. Fase de Sanção/Veto: Tem início a partir do recebimento da peça orçamentária votada pelo Congresso Nacional pelo Presidente da República, sendo que este tem até o dia do ano para sancioná-la.

- Em geral a peça é aprovada e se transforma em Lei, ou seja, a PLOA, se transforma em LOA.
- Essa lei terá o início da sua execução a partir do dia primeiro do ano subsequente, iniciando-se a fase da execução.

5.4. Fase da 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).

Figura 2 – Demonstração do ciclo orçamentário estrito:

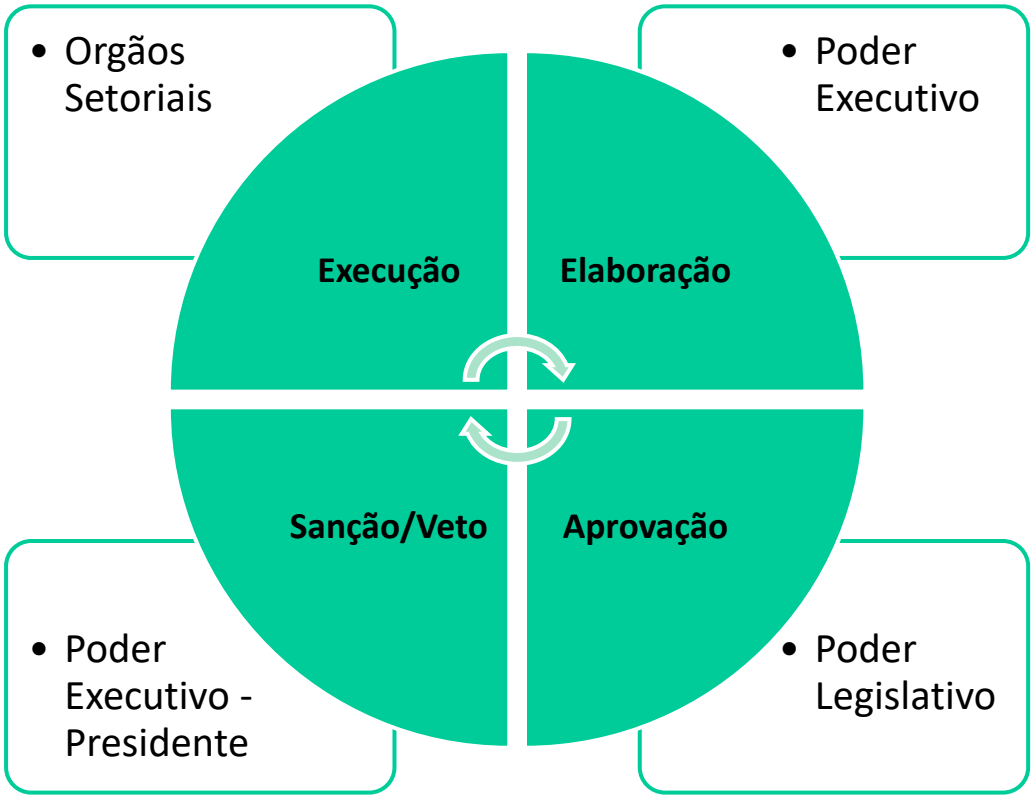


Figura 3 – Demonstração do ciclo orçamentário Estendido:

- No ciclo orçamentário estendido, são acrescentadas ao ciclo estrito, as etapas da **elaboração e revisão do PPA**, da **elaboração e aprovação da LDO** e do **controle e avaliação da execução orçamentária**.
- Sobre essa última etapa, a CF de 1988 estabelece dois sistemas de controle institucional: **um interno e outro externo**.
- O **controle interno** é realizado no âmbito da própria administração, dentro de sua estrutura, mediante: a) a avaliação do cumprimento das metas previstas no PPA; b) a avaliação da execução dos programas de governo; c) a avaliação da execução dos orçamentos da União; d) da comprovação da legalidade e avaliação dos resultados, quanto à eficácia e à eficiência, da gestão orçamentária. Esse controle é feito pela Controladoria-Geral da União (CGU) e o Ministério Público da União (MPU).

- 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.

Referências Bibliográficas:

Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Introdução ao orçamento público. Módulo 1 – Entendendo o Orçamento Público, 2022. In: https://www.escolavirtual.gov.br.

Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Instrumentos de planejamento: PPA, LDO e LOA. Módulo 2 – O ciclo orçamentário. In: https://www.escolavirtual.gov.br.