

# Fernando Salazar: Ciclo orçamentário público no Brasil

04/11/2022

Inicialmente devemos pensar que a organização financeira de um Estado moderno, no caso, do Brasil, também passa por um planejamento orçamentário. Então, o Estado não pode sair gastando dinheiro público de uma maneira indiscriminada. Todos os gastos do governo, todas as despesas todos os investimentos que são realizados antes precisam fazer parte de um planejamento.



Devemos entender que o governo é uma máquina muito grande,

composta de muitos servidores e agentes públicos, tem gente bem intencionado e tem gente também não tão bem intencionada. Por isso, é preciso que o Estado tenha um plano de ação e esse plano não é um plano muito simples. Aliás, é um plano bem complicado, cheio de detalhes. Tão complexa é a atividade financeira do Estado, por isso a necessidade de se programar de se estabelecer um planejamento.

No Brasil, nós temos e seguimos o modelo de planejamento orçamentário, que é o chamado o orçamento-programa, onde exatamente esse orçamento programa vai basear a conexão de uma série de elementos que são vitais para esse planejamento estatal.

O primeiro é a organização de programas de trabalho, onde vai congrega diversos indivíduos e diversos órgãos. Órgãos inclusive que não se conhecem e vão trabalhar em coordenação. E o programa garante exatamente que isso aconteça. Porém, somente o programa não basta. É preciso também que se tenham gastos, despesas, valores, receitas agregadas a esses gastos e aí então a razão da vinculação orçamentária. Por isso que o orçamento brasileiro não é apenas um orçamento: ele também é um programa de trabalho. Assim, falamos que é um orçamento-programa o modelo que o Brasil adota.

Dentro desse cenário nós temos esse planejamento, que é composto na verdade por um conjunto de leis orçamentárias e isso faz parte, portanto, de um sistema orçamentário e do sistema legislativo, que tem que ser organizado e aprovado por diversos órgãos. Para se ter uma ideia, a aprovação do orçamento e a sua própria confecção, a sua concepção passa em praticamente todos os órgãos públicos, todos os poderes, tribunais e todos eles de uma forma ou de outra atuam para criar esse orçamento. Assim, é preciso que se tenha um conjunto de regras que estabeleçam esse processo. Como que vai ser feito isso, como vai se organizar esse trabalho? Esse mutirão é feito em diversos órgãos e poderes para se criar o orçamento e a partir desta organização toda é que teremos uma forma de elaborar o orçamento final, que se repete periodicamente. Vai se repetir uma vez por ano, no caso da lei orçamentária anual, por exemplo.

Orçamento é assim, um processo bastante complexo. Por isso que a nossa doutrina passa a denominar esse processo de elaboração do orçamento como sendo um ciclo orçamentário. Justamente por ser composto por este conjunto de fases ao longo das quais um orçamento é primeiramente concebido suas primeiras estruturas e depois parte para o processo legislativo orçamentário, onde será escrito o texto da lei orçamentária.

## Responsabilidades

O Ministério da Economia é o resultado da fusão dos ministérios da Fazenda, do Planejamento, Desenvolvimento e



Gestão e da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, então todo ciclo orçamentário acaba ocorrendo dentro dele. Claro que também ocorre nos poderes e órgãos, onde o orçamento é executado, mas no que tange a elaboração do orçamento fica dentro das secretarias integrantes do Ministério da Economia. No ciclo orçamentário existem as fases de elaboração dos projetos de lei orçamentária. Depois é composto pelo processo orçamentário, que é o processo legislativo orçamentário, a chamada fase legislativa. A seguir, vai ter a fase da execução do orçamento que quando o orçamento já estará em vigor.

Na fase de execução orçamentária, os poderes e órgãos começam a gastar e fazer o recebimento das quantias, as operações de crédito e realizar os atos orçamentários positivos. É quando temos o início da vigência do orçamento e, depois, ao término dessa vivência, nós teremos a fase de controle e avaliação da execução orçamentária. Por isso podemos dizer que o ciclo orçamentário que nós conhecemos é composto de quatro fases bem definidas:

- a) a fase da elaboração,
- b) a fase Legislativa,
- c) a fase de execução e;
- d) a fase de controle e avaliação da execução orçamentária

Descrevendo como funciona os principais pontos dentro desse ciclo orçamentário, temos as leis orçamentárias que começam a ser escritas, que são escritas na verdade em pedaços, pois o poder legislativo trabalha no pedaço que diz respeito a ele próprio. O Poder Judiciário também elabora sua parte do orçamento, começando pelos tribunais isoladamente, depois junta isso numa parte única e então envia essa documentação para o Ministério da Economia, aonde temos a Secretaria de Planejamento, que era o antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, onde existe a tecnologia da informação que vai auxiliar no trabalho de organização de desenvolvimento desse processo todo, culminando onde todos esses pedaços da lei orçamentária são agregados, unificados, organizados e sistematizados pela Secretaria de Orçamento, que funciona dentro do Ministério da economia, para então seguir ao ponto de elaboração do projeto de lei orçamentária.

Qual é a autoridade na República brasileira que tem a função de assinar esse projeto e de encaminhar esse projeto ao poder legislativo, que uma vez elaborado ainda não acabou a história? Sim, ainda tem muita coisa para frente. É feito o projeto de lei, primeiramente, e esse projeto então é encaminhado ao poder legislativo para que o aprecie e decida se vai aprová-lo, da forma como veio ou se esse projeto sofrerá emendas. Muito raro o projeto ser aprovado exatamente da maneira que o Executivo encaminhou. Assim, o executivo encaminha o projeto de lei, no entanto é o legislativo que vai decidir se aquele orçamento será ou não aprovado. Então aí, entramos no mundo dos primeiros episódios mais importantes do ciclo orçamentário, que é a chamada iniciativa de lei orçamentária.

O Ministério da Economia então vai consolidar o projeto de lei orçamentária e passar para o presidente da República, que assina esse projeto e encaminha para o Congresso Nacional. Encaminhando esse projeto para o conhecimento do Poder Legislativo, o presidente da República é a única autoridade que pode iniciar o projeto de lei orçamentária em nosso país, se estamos falando logicamente do orçamento Federal. Se for o orçamento do estado-membro, aí é o governador do estado e se for no âmbito Municipal é o prefeito que vai assinar e encaminhar o projeto de lei orçamentária. Então, é o chefe do Poder Executivo de cada um dos entes da Federação que será o titular único desta iniciativa, de projeto de lei orçamentária.

### **Principais leis orçamentárias**

As principais de leis orçamentárias que nós temos no Brasil são a lei do PPA, do plano plurianual de vigência quadrienal, que faz um tipo de função de manter a continuidade dos programas orçamentários da gestão anterior de governo. Temos também as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA), ambas anuais. É obrigação do presidente da República que encaminhe estes projetos de lei, se não fizer o encaminhamento isso pode caracterizar crime de responsabilidade, como está previsto na nossa Constituição.

### **Plano plurianual (PPA)**

O PPA no caso da União em particular, porque estados e municípios esses prazos podem ser diferentes, vai ser encaminhado pelo presidente até o dia 31 de agosto do primeiro ano do seu mandato. Será encaminhado apenas uma vez ao longo do seu mandato e terá um prazo de até quatro meses antes do final da sessão Legislativa, o que cai no dia 31 de agosto de cada ano e esse projeto volta do Congresso Nacional com a decisão do congresso até o dia 22 de dezembro. Isso no primeiro ano do mandato do presidente da República, esse projeto vai vigorar por quatro anos, quando novamente será posto em vigência um novo projeto.



Mas no ano em que o presidente está fazendo o PPA, ele tem que fazer também a LDO e a LOA? Sim, os processos acontecem separadamente e simultaneamente. Não pode parar de fazer o PPA ao mesmo tempo que continua a fazer a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. A LDO acontece no primeiro semestre do ano e a LOA é encaminhada e aprovada no segundo semestre do ano. Isso acontece porque para se trabalhar com a LOA precisa ter a LDO, que traz uma série de parâmetros, uma série de regras que são necessárias para elaboração da LOA. O ciclo orçamentário que a nossa Constituição Federal estabelece seria começando primeiramente com o Plano Plurianual, que é definido e está presente na Constituição da República Federativa do Brasil. O PPA já existia antes da Constituição de 88, uma versão dele que era previsto em mencionado na Lei 4320/64, e até hoje é mencionado nesta lei, mas ela não falava muita coisa a respeito do plano, falava mais da LOA. É que dentro da estrutura do chamado orçamento-programa, você não pode por tudo o que tem de planejamento da mesma lei, isso por uma razão muito simples: existem determinados aspectos do planejamento que precisam de médio prazo para execução. Por exemplo, o Governo Federal vai começar a construir uma rodovia e é lógico que ele não vai terminá-la em um ano apenas, pode ser que vá precisar de quatro, seis, oito anos ou mais. Existem certos serviços que são continuados e não vão se encerrar em somente um ano, então o governo precisa ter um planejamento de longo ou médio prazo. A longo prazo ele tem esse planejamento, depois faz planejamentos menores que vão detalhar o ano a ano. Por isso, quando nós falamos de leis orçamentárias, estamos falando de leis diferentes que funcionam como se fossem peças.

O PPA fornecerá de forma regionalizada as diretrizes objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Devemos ressaltar que o Plano Plurianual é regionalizado, ou seja, não é igual para o Brasil inteiro, é adaptado para cada região do Brasil distribuído por regiões socioeconômicas. Assim, concluímos que o PPA planeja a ação governamental de médio e longo prazo de forma adaptada para cada região do Brasil e a sua principal função é determinar diretrizes, que são orientações gerais que se aplicam para todos os poderes e órgãos. É uma orientação que estabelece efetivamente que nenhum poder ou órgão do Governo Federal vai realizar despesas ou contratar novas despesas ou vai acrescentar despesas com o intuito de favorecer minorias por exemplo. Todos deverão agir com transparência nas suas negociações. É uma espécie de norma não é detalhada. mas dá um caminho para o que se quer alcançar ao longo da vigência do PPA.

### **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**

No caso da Lei de Diretrizes Orçamentárias, o projeto vai do presidente da República para o Congresso até o dia 15 de abril e volta com a decisão do Congresso até o dia 17 de julho. Todos os anos se repete esse processo, por isso que chama um ciclo. Ao aprovar uma nova Lei de Diretrizes Orçamentárias, que o presidente mandou no dia 14 de abril, o prazo máximo dele é 15 de abril. Se mandar no dia 16 em tese é crime de responsabilidade.

A Lei de Diretrizes orçamentárias confeccionada no primeiro semestre de cada ano tem o propósito principal de servir de base para a elaboração das leis orçamentárias anuais. Entre seus diversos papéis, um deles é o dever de estabelecer regras comuns para elaboração do projeto de lei orçamentária anual, prevendo prazos normas que envolvem por exemplo como se reajustam valores em relação ao passado, condições, regras e limites que serão respeitados pelos deputados e senadores e pelo presidente na hora de elaboração da lei orçamentária anual. Dentre outros fatores, segundo a maior parte dos autores, serve como a lei que conecta o plano plurianual as respectivas leis orçamentárias anuais.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias possui algumas funções estabelecidas na Constituição Federal, a primeira é orientar a elaboração da LOA, então vai trazer normas de como poder legislativo. Como o executivo e o judiciário vão proceder para montar o projeto de lei orçamentária anual? São normas procedimentais que vão orientar esse processo e vão padronizar orientar isso de uma maneira mais organizada, também vai dispor sobre as metas e prioridades da administração para o exercício subsequente, mesmas metas que aparecem no PPA. porém com a diferença de ser realizada num programa de ano por ano, diferente do PPA que vai vigorar no período de quatro anos.

### **Lei Orçamentária Anual (LOA)**

A Lei Orçamentária Anual (LOA), obviamente como o próprio nome diz, será todo ano, inclusive no mesmo ano mesmo que o presidente da República está mandando o PPA .

Assim como você tem o plano plurianual que vai cumprir certos papéis, certos tipos e dimensões e planejamento, depois você tem a LDO, que faz um papel diferente do PPA e por finalizar o ciclo legislativo a LOA, que trabalhando juntas uma fazem o papel de complementar a outra.

A Lei Orçamentária Anual contém a previsão da Receita e a fixação da despesa, autorização para créditos suplementares e também a autorização para operações de crédito. São quatro funções principais da LOA, uma delas é prevê a receita, estimar mais ou menos quanto que o ente federativo vai arrecadar no ano seguinte, ela terá vigência de um ano, começa a vigorar em 1º de Janeiro vai até 31 de dezembro. Essa previsão ela faz para que se fixe as despesas, o máximo de despesa

detalhado por elementos que o ente vai fazer, estabelece qual é o máximo que se vai gastar. Dentro dessa previsão de receita que ela faz é que se possibilita a autorização para créditos suplementares são autorizações para aumentar essas fixações e despesas quando for necessário.

Quando se constatar ao longo da execução orçamentária em um órgão que os recursos não são suficientes para atender bem a população, aconteceu um fato imprevisto. Este faz uma solicitação de crédito suplementar para o Ministério da Economia, que vai analisar a possibilidade de se conceder, então se o presidente da República concordar, assina o que seria uma lei de crédito suplementar para que autorize o aumento desse montante na Lei Orçamentária Anual.

As Leis Orçamentárias Anuais sempre são feitas antes para vigorar no ano seguinte, pois dispõem sobre as despesas de capital para o exercício subsequente. Aquelas despesas com obras de duração continuada que são também detalhadas ano por ano são as mesmas despesas do PPA, só que elas são programadas ano por ano, por exemplo, os impostos que vão ser cobrados ou de quem que vai cobrar o imposto. Essa matéria é para lei tributária, aqui a lei de diretrizes orçamentárias vai estabelecer os parâmetros principais para as políticas principais a serem adotadas a garantir uma autonomia e ao mesmo tempo zelar para que não traga prejuízos ao erário público.

### Conclusão

O orçamento na Constituição de 1988 deu um tratamento bastante minucioso para os orçamentos públicos, revelando a preocupação dos constituintes com a figura do orçamento como instrumento de planejamento da ação governamental ao detalhar as normas a respeito do orçamento, normas de fundamental importância para a organização do ordenamento jurídico e também a organização da atuação dos governantes nas questões orçamentárias.

A respeito das leis orçamentárias, são essas que vão orientar toda a administração pública federal, estadual, municipal, direta e indireta na previsão e o tratamento de despesas de capital de duração continuada e de programas de aplicação imediata, portanto é servir de base do planejamento geral dos governantes para a elaboração de um orçamento consolidado.

A visão superficial do ciclo orçamentário apresentada neste trabalho não tem o condão de esgotar todo o assunto acerca do tema, apenas apresenta um pequeno entendimento deste vasto e complexo universo que é o Orçamento Público, orçamento este que é de vital importância para o crescimento econômico de qualquer Estado. Estado forte e planejado numa nação justa e solidária.

---

### Referências bibliográficas

LEITE, Harrison. *Manual de Direito Financeiro*. 9. ed. rev., atual, e ampli. Salvador: JusPODIVM, 2020;

HARADA, Kioshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 27. ed. rev. e atual. — São Paulo: Atlas, 2020;

PISCITELLI, Tathiane *Direito financeiro*. 6. ed. rev. e atual. — Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2018;

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 10. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2022-nov-04/fernando-salazar-ciclo-orcamentario-publico-brasil/>