

# Sumário

## 1 Introdução, 1

### PARTE I – TEORIA ORÇAMENTÁRIA, 17

## 2 Natureza política: orçamento público é escolha, 19

- A. Introdução, 21
- B. Teoria do orçamento incremental de Wildavsky, 23
  - B.1. Conceitos de *base* e *quinhão justo* e as características do modelo incremental, 24
  - B.2. Orçamento protegido: as despesas de execução obrigatória, 28
  - B.3. Modelo incremental sob críticas, 30
- C. Teoria comparativa de processos orçamentários, 32
- D. Relação entre Principal e Agente no processo orçamentário, 34
- E. Teoria dos custos de transação aplicada ao orçamento público, 37

## 3 Natureza econômica: orçamento público é alocação de recursos, 41

- A. Introdução, 43
- B. Tamanho do Estado, 46
- C. Razões do crescimento das despesas públicas, 49
- D. Funções do orçamento: teoria normativa de Richard Musgrave, 54
  - D.1. Promover ajustamentos na alocação de recursos, 55
    - D.1.a. Bens públicos, 55
    - D.1.b. Bens meritórios, 55
    - D.1.c. Avaliação dos gastos públicos: medição de custos e benefícios, 56
  - D.2. Promover ajustamentos na distribuição de renda e da riqueza, 57
  - D.3. Manter a estabilidade econômica, 57
  - D.4. Funções fiscais e descentralização, 58
- E. Financiamento das necessidades públicas, 59
  - E.1. Princípio do benefício, 59
  - E.2. Princípio da capacidade de pagamento, 61
  - E.3. Déficits e endividamento público, 63
    - E.3.a. Escola clássica: posição dos principais intérpretes, 63
    - E.3.b. Revolução keynesiana e endividamento público, 65
- F. Ciclos econômicos e orçamentos cíclicos, 67

## 4 Natureza gerencial: orçamento público é um plano de gestão, 71

- A. Introdução, 73
- B. Estágios da reforma orçamentária, 75
  - B.1. Orçamento executivo e por objeto (*line-item*), 75
  - B.2. Orçamento de desempenho, 76
  - B.3. Sistema de planejamento, programação e orçamento (PPBS), 77
  - B.4. Orçamento base-zero (OBZ), 78
  - B.5. O “novo” Orçamento de desempenho, 80
    - B.5.a. NPR e GPRA, 80
    - B.5.b. PART, 81
    - B.5.c. Gprama, 82
  - B.6. Orçamento por resultados (OPR), 82
- C. Modelo normativo de orçamento governamental: principais componentes, 84
  - C.1. Estrutura baseada em programas, 84
    - C.1.a. Programa: conceito e modalidades, 84
    - C.1.b. Componentes da estrutura programática, 86
    - C.1.c. Orientações para a implantação da estrutura programática, 87
  - C.2. Mensuração do desempenho, 88
    - C.2.a. Produto *versus* resultado, 90
    - C.2.b. Indicadores de processo, 90
    - C.2.c. Dimensão da qualidade, 91
  - C.3. Informações financeiras e contábeis, 91
    - C.3.a. Incorporação do cálculo de custos, 92
    - C.3.b. Contabilidade por competência, 95

## 5 Natureza jurídica: orçamento público é lei, 97

- A. Introdução, 99
- B. Origens da lei orçamentária, 100
- C. Natureza jurídica do orçamento, 104
  - C.1. Lei material, lei formal e ato administrativo, 105
  - C.2. O orçamento é ato-condição, 110
  - C.3. Lei vinculada, reforçada e superordenadora, 112
  - C.4. Ausência de lei orçamentária, 114

### PARTE II – SISTEMA ORÇAMENTÁRIO, 121

## 6 Sistema Orçamentário Brasileiro, 123

- A. Introdução, 125

- B. Planejamento e plano plurianual (PPA), 125
    - B.1. Antecedentes, 125
    - B.2. Planejamento na Constituição, 127
    - B.3. Plano plurianual (PPA), 128
      - B.3.a. Conteúdo do PPA, 129
      - B.3.b. Prazos e vigência, 131
  - C. Diretrizes orçamentárias (LDO), 132
    - C.1. Conteúdo da LDO, 132
    - C.2. Prazos, 134
  - D. Orçamento anual (LOA), 134
    - D.1. Conteúdo da LOA, 135
    - D.2. Conteúdo exclusivo da lei orçamentária, 137
    - D.3. Unidade e universalidade orçamentária, 137
    - D.4. Vedação à vinculação da receita de impostos, 138
    - D.5. Incentivos, benefícios e subsídios, 139
    - D.6. Regionalização dos orçamentos, 140
    - D.8. “Regra de ouro” aplicada ao orçamento, 142
- 7 Organização do orçamento anual, 145**
- A. Dois componentes principais: despesa e receita, 147
  - B. Linguagem orçamentária, 148
  - C. Classificação da despesa, 151
    - C.1. Classificação institucional, 151
      - C.1.a. Finalidade, 151
      - C.1.b. Categorias classificatórias, 151
    - C.2. Classificação funcional, 154
      - C.2.a. Antecedentes, 154
      - C.2.b. Finalidade, 154
      - C.2.c. Categorias, 155
      - C.2.d. Classificação funcional em outros países, 156
    - C.3. Classificação por programas e ações, 157
      - C.3.a. Antecedentes, 157
      - C.3.b. Finalidade, 158
      - C.3.c. Categorias, 158
    - C.4. Classificação segundo a natureza, 163
      - C.4.a. Antecedentes, 163
      - C.4.b. Categorias econômicas, 164
        - C.4.b.1. Finalidade, 164
        - C.4.b.2. Categorias, 165
      - C.4.c. Grupos de natureza da despesa (GND), 165
        - C.4.c.1. Finalidade, 165
        - C.4.c.2. Os grupos, 166
        - C.4.c.3. Classificação econômica da despesa conforme o Manual do FMI, 168
        - C.4.d. Modalidades de aplicação (MOD), 168
          - C.4.d.1. Finalidade, 168
          - C.4.d.2. As modalidades, 169
        - C.4.e. Elementos de despesa, 169
          - C.4.e.1. Antecedentes, 169
          - C.4.e.2. Finalidade, 170
          - C.4.e.3. Os elementos, 170
    - C.5. Identificadores, 172
      - C.5.a. Identificador de uso (IU), 172
      - C.5.b. Identificador de resultado primário (RP), 173
  - D. Classificação da receita, 173
    - D.1. Classificação da receita segundo a natureza, 175
      - D.1.a. Categorias econômicas, 175
        - D.1.a.1. Finalidades, 175
        - D.1.a.2. As categorias econômicas, 175
      - D.1.b. Classificação segundo as origens da receita, 176
        - D.1.b.1. Finalidades, 176
        - D.1.b.2. As origens da receita, 176
        - D.1.b.3. Receitas intra-governamentais, 178
        - D.1.b.4. Origens da receita: atendem o critério econômico ou a destinação?, 178
        - D.1.b.5. Detalhamento das origens, 179
    - D.2. Classificação institucional, 179
      - D.2.a. Finalidade, 179
      - D.2.b. Modalidades, 179
    - D.3. Classificação por fontes de recursos, 181
      - D.3.a. Finalidade, 181
      - D.3.b. Grupos e fontes de recursos, 181
- Apêndice 7.1 – Fundos Especiais**
- A. Antecedentes, 183
  - B. Conceituação, 186

- C. Características do fundo especial, 187
- D. Outra natureza de fundos, 188
- E. Fundo Nacional de Saúde (FNS), 189

## PARTE III – PROCESSO ORÇAMENTÁRIO, 191

### 8 Elaboração do orçamento, 193

- A. Processo orçamentário, 195
- B. Plano plurianual (PPA), 196
  - B.1. Conteúdo dos PPAs, 196
  - B.2. Conteúdo dos programas, 199
  - B.3. Vigência e prazos de elaboração e aprovação do PPA, 200
  - B.4. PPA como *rolling plan*, 201
- C. Lei de diretrizes orçamentárias (LDO), 202
  - C.1. Elaboração da LDO, 202
  - C.2. Prazos de elaboração e de aprovação da LDO, 202
- D. Lei orçamentária anual (LOA), 203
  - D.1. Conteúdo e forma da proposta e da lei orçamentária, 203
    - D.1.a. O projeto de lei orçamentária anual, 203
    - D.1.b. Conteúdo da lei orçamentária, 204
    - D.1.c. Princípios orçamentários e a LOA, 206
    - D.1.d. Competência de elaboração do projeto da LOA, 207
    - D.1.e. Etapas do processo de elaboração orçamentária, 209
    - D.1.f. Fluxo do processo de elaboração orçamentária, 209
  - D.2. Proposta orçamentária dos outros poderes, 209

#### Apêndice 8.1 – Conteúdos da LDO da União, 211

- A. Metas fiscais e as prioridades e metas, 211
- B. Estrutura e organização dos orçamentos, 212
- C. Diretrizes gerais sobre proibições, 212
- D. Diretrizes específicas para os poderes legislativo e judiciário, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União, 213
- E. Outras diretrizes sobre a elaboração orçamentária, 213
- F. Alterações na lei orçamentária, 214
- G. Programação orçamentária e financeira e limitação de gastos, 215
- H. Execução provisória do projeto de lei orçamentária, 216

- I. Do regime de execução das programações incluídas ou acrescidas por emendas parlamentares, 216
- J. Das transferências para o setor privado, 217
- L. Da dívida pública federal, 219
- M. Das despesas com pessoal e encargos sociais e benefícios aos servidores, empregados e seus dependentes, 219
- N. Da política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento, 220
- O. Das alterações na legislação e sua adequação orçamentária, 222
- P. Das disposições sobre a fiscalização pelo poder legislativo e sobre as obras e serviços com indícios de irregularidades graves, 223
- Q. Da transparência, 223
- R. Disposições finais, 224
- S. Anexos da LDO para 2018, 225

#### Apêndice 8.2 – Orçamento participativo

- A. Participação, 226
- B. Participação nas administrações municipais, 227
- C. Orçamentos participativos (OP), 228

### 9 Aprovação das leis orçamentárias, 233

- A. Introdução, 235
- B. Lei do plano plurianual (PPA), 235
- C. Lei de diretrizes orçamentárias (LDO), 237
- D. Lei orçamentária anual (LOA), 238
  - D.1. Norma geral sobre emendas, 238
  - D.2. Norma geral sobre o processo legislativo do orçamento, 239
    - D.2.a. Aprovação do projeto da LOA, 239
    - D.2.b. Publicação da LOA, 240
    - D.2.c. Vetos, 240
    - D.2.d. Rejeição, 241
  - D.3. Processo legislativo da LOA federal, 242
    - D.3.a. Recebimento do projeto de lei, 242
    - D.3.b. Comissão Mista de Orçamento (CMO), 242
    - D.3.c. Apresentação de emendas à receita e de renúncia de receitas, 244
    - D.3.d. Apresentação e votação do relatório da receita e emendas, 244
    - D.3.e. Apresentação e votação do relatório preliminar, 244
    - D.3.f. Apresentação de emendas de despesa ao projeto da LOA, 245

- D.3.g. Apresentação e votação dos pareceres setoriais, 246
- D.3.h. Apresentação e votação do parecer final, 247
- D.3.i. Destaques, 248
- D.3.j. Votação do parecer da CMO no Congresso Nacional, 248
- D.3.k. Devolução do projeto de lei orçamentária para sanção, 248
- D.4. Execução impositiva das emendas individuais, 249

## **10 Execução orçamentária e financeira, 253**

- A. Introdução, 255
- B. Exercício financeiro, 255
- C. Detalhamento da lei orçamentária, 256
- D. Sistema de controle da execução orçamentária, 258
- E. Programação financeira, 259
  - E.1. Cronograma mensal de desembolso, 259
  - E.2. Limitação de empenho, 261
  - E.3. Liberação dos recursos financeiros, 262
- F. Descentralização de créditos, 263
- G. Processos licitatórios, 264
  - G.1. Norma geral – Lei nº 8.666, de 1993, 264
  - G.2. Pregão, 265
  - G.3. Regime diferenciado de contratações públicas (RDE), 266
  - G.4. Sistema de registro de preços (SRP), 267
- H. Estágios de realização das despesas, 268
  - H.1. Empenho, 268
    - H.1.a. Nota de empenho, 269
    - H.1.b. Modalidades de empenho, 270
  - H.2. Liquidação, 270
  - H.3. Ordem de pagamento, 271
  - H.4. Pagamento, 271
- I. Alterações no orçamento durante a execução, 272
  - I.1. Créditos adicionais, 272
    - I.1.a. Créditos suplementares, 272
    - I.1.b. Créditos especiais, 272
    - I.1.c. Créditos extraordinários, 273
    - I.1.d. Vigência dos créditos adicionais, 274

- I.1.e. Recursos para a abertura de créditos adicionais, 274
- I.1.f. Autorização e abertura de créditos adicionais, 275
- I.2. Alterações em outras categorias classificatórias, 277
- J. Realização da receita, 278
  - J.1. Estágios de realização da receita, 278
    - J.1.a. Lançamento, 279
    - J.1.b. Arrecadação, 279
    - J.1.c. Recolhimento, 280
  - J.2. Cobrança da dívida ativa, 280
- K. Unidade de caixa ou caixa-único, 281
- L. Encerramento do exercício orçamentário e financeiro, 282
  - L.1. Regime de apuração da receita e da despesa, 282
  - L.2. Restos a pagar, 283
  - L.3. Despesas no último ano de mandato, 285

## **11 Controle e avaliação da execução, 287**

- A. Introdução, 289
- B. Sistemas de controle, 291
  - B.1. Controle interno, 292
    - B.1.a. Finalidades, 292
    - B.1.b. Competência e peças de controle interno, 292
    - B.1.c. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), 293
  - B.2. Controle externo, 297
    - B.2.a. Competências, 297
    - B.2.b. Tribunais de contas, 298
    - B.2.c. Tribunais de contas na Constituição federal, 299
    - B.2.d. Tribunal de Contas da União (TCU), 301
  - B.3. Controle social, 305

## **Referências, 309**

## **Índice remissivo, 321**