

ORÇAMENTO PÚBLICO



O GEN | Grupo Editorial Nacional – maior plataforma editorial brasileira no segmento científico, técnico e profissional – publica conteúdos nas áreas de ciências sociais aplicadas, exatas, humanas, jurídicas e da saúde, além de prover serviços direcionados à educação continuada e à preparação para concursos.

As editoras que integram o GEN, das mais respeitadas no mercado editorial, construíram catálogos inigualáveis, com obras decisivas para a formação acadêmica e o aperfeiçoamento de várias gerações de profissionais e estudantes, tendo se tornado sinônimo de qualidade e seriedade.

A missão do GEN e dos núcleos de conteúdo que o compõem é prover a melhor informação científica e distribuí-la de maneira flexível e conveniente, a preços justos, gerando benefícios e servindo a autores, docentes, livreiros, funcionários, colaboradores e acionistas.

Nosso comportamento ético incondicional e nossa responsabilidade social e ambiental são reforçados pela natureza educacional de nossa atividade e dão sustentabilidade ao crescimento contínuo e à rentabilidade do grupo.

JAMES GIACOMONI

ORÇAMENTO PÚBLICO

19^a
edição

Inclui apêndice
sobre o
"Orçamento
Secreto"



atlas

- O autor deste livro e a editora empenharam seus melhores esforços para assegurar que as informações e os procedimentos apresentados no texto estejam em acordo com os padrões aceitos à época da publicação, e todos os dados foram atualizados pelo autor até a data de fechamento do livro. Entretanto, tendo em conta a evolução das ciências, as atualizações legislativas, as mudanças regulamentares governamentais e o constante fluxo de novas informações sobre os temas que constam do livro, recomendamos enfaticamente que os leitores consultem sempre outras fontes fidedignas, de modo a se certificarem de que as informações contidas no texto estão corretas e de que não houve alterações nas recomendações ou na legislação regulamentadora.
- Data do fechamento do livro: 05/06/2023
- O autor e a editora se empenharam para citar adequadamente e dar o devido crédito a todos os detentores de direitos autorais de qualquer material utilizado neste livro, dispondo-se a possíveis acertos posteriores caso, inadvertida e involuntariamente, a identificação de algum deles tenha sido omitida.
- **Atendimento ao cliente: (11) 5080-0751 | faleconosco@grupogen.com.br**
- Direitos exclusivos para a língua portuguesa
Copyright © 2023
Editora Atlas Ltda.
Uma editora integrante do GEN | Grupo Editorial Nacional
Travessa do Ouvidor, 11
Rio de Janeiro – RJ – 20040-040
www.grupogen.com.br
- Reservados todos os direitos. É proibida a duplicação ou reprodução deste volume, no todo ou em parte, em quaisquer formas ou por quaisquer meios (eletrônico, mecânico, gravação, fotocópia, distribuição pela Internet ou outros), sem permissão, por escrito, da Editora Atlas Ltda.
- Designer de capa: Manu | OFÁ Design
- Edição eletrônica: LBA Design
- Ficha catalográfica

**CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ**

G356o
19. ed.

Giacomoni, James

Orçamento público / James Giacomoni. – 19. ed. – Barueri [SP] : Atlas, 2023.

Inclui bibliografia e índice

“Inclui apêndice sobre o orçamento secreto”

ISBN 978-65-5977-513-2

1. Finanças públicas – Brasil. 2. Administração financeira – Brasil. 3. Orçamento – Brasil. I. Título.

23-83446

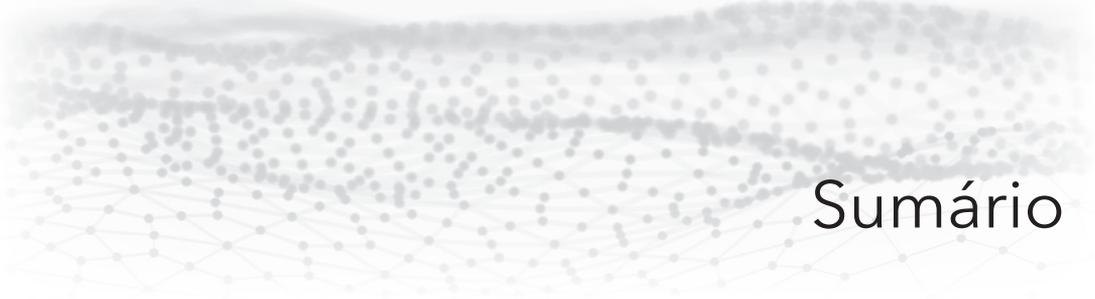
CDD: 336.0981
CDU: 336.13(81)



Meri Gleice Rodrigues de Souza – Bibliotecária – CRB-7/6439

Para

meus pais (*in memoriam*) FIRMO e AMÉLIA,
minha esposa MARIA EUNICE e meus filhos
CLÁUDIA, ELISE, MÁRCIO e BRUNO.



Sumário

Parte I - O Estado na Economia

1 O Crescimento das Despesas Públicas, 3

- A. Introdução, 3
 - B. Razões do crescimento das despesas públicas, 6
 - Interpretações neoclássicas e keynesianas, 6
 - Interpretações neoinstitucionalistas e importância da burocracia, 14
- Apêndice 1.1: Crescimento do Setor Público em Países Selecionados, 16*

2 Atribuições Econômicas do Estado, 19

- A. Introdução, 19
- B. Função alocativa, 20
- C. Função distributiva, 22
- D. Função estabilizadora, 23

Parte II - Fundamentos do Estudo dos Orçamentos Públicos

3 Breve Nota Histórica, 27

- A. Inglaterra, 27
- B. França, 29
- C. Estados Unidos, 30
- D. Brasil, 34
 - O orçamento nas constituições brasileiras, 34
 - A padronização dos orçamentos, 40
 - A modernização orçamentária, 43

4 Evolução Conceitual do Orçamento Público, 49

- A. Orçamento tradicional, 50
Função principal: controle político, 50
- B. Orçamento moderno, 52
Função principal: instrumento de administração, 52
Importância do aspecto econômico, 53
Integração entre orçamento e planejamento, 54

5 Princípios Orçamentários e sua Validade, 57

- A. Introdução, 57
- B. Princípio da unidade, 58
- C. Princípio da universalidade, 60
- D. Princípio do orçamento bruto, 64
- E. Princípio da anualidade ou periodicidade, 66
- F. Princípio da não afetação das receitas, 67
- G. Princípio da discriminação ou especialização, 70
- H. Princípio da exclusividade, 71
- I. Princípio do equilíbrio, 72
- J. Outros princípios tradicionais, 74
- K. Programação: um moderno princípio orçamentário, 75
- L. Orçamento impositivo. Um novo princípio?, 75

Parte III – Classificações Orçamentárias

6 Classificação da Despesa, 81

- I – Norma geral, 83
 - A. Classificação institucional, 83
Finalidade, 83
Categorias, 84
 - B. Classificação funcional, 87
Antecedentes, 87
Finalidade, 88
Categorias, 88
 - C. Classificação por programas, 89
Antecedentes – Classificação funcional-programática, 89
Finalidade, 92
Categorias, 92
Classificação por programas no plano plurianual, 93
Antecedentes, 93
Plano Plurianual para o período 2020-2023, 96

- D. Classificação segundo a natureza, 98
 - Categorias econômicas, 98
 - Grupos, 101
 - Modalidades de aplicação, 102
 - Elementos, 103
- II – Norma federal, 104
 - A. Identificadores, 104
 - Identificador de uso, 104
 - Identificador de resultado primário, 105
 - B. Subtítulos, 106
 - C. Plano orçamentário (PO), 107
 - D. Apresentação das classificações na lei orçamentária, 109
- Apêndice 6.1: Anexo nº 5 da Lei nº 4.320/64, 114*
- Apêndice 6.2: Classificador da Despesa Segundo a Natureza, 119*

7 Classificação da Receita, 127

- A. Classificação segundo a natureza, 129
 - Categorias econômicas, 129
 - Origens da receita, 130
 - B. Classificação institucional, 134
 - C. Classificação segundo as fontes de recursos, 136
- Apêndice 7.1: Anexo nº 3 da Lei nº 4.320/64, 138*
- Apêndice 7.2: Fontes de Recursos, 144*

Parte IV – Do Orçamento-Programa ao Orçamento por Resultados

8 Fundamentos do Orçamento-Programa, 153

- A. Introdução, 153
- B. Conceito de Orçamento-programa, 155
- C. Orçamento tradicional × Orçamento-programa, 159
- D. Limitações e críticas ao Orçamento-programa, 160

9 Técnica do Orçamento-Programa, 163

- A. Definição dos objetivos e análise de alternativas, 163
- B. Estrutura programática, 166
- C. A mensuração e os custos, 168
 - Objetivos da mensuração, 168
 - Níveis de mensuração, 169
 - Unidades de mensuração, 170
 - Custos, 171

10 O Novo Orçamento de Desempenho e o Orçamento por Resultados, 175

- A. Antecedentes, 175
 - Orçamento base-zero (OBZ), 175
 - Outras reformas, 176
- B. O novo orçamento de desempenho, 177
 - O GPRA e o PART, 178
 - Estrutura de programa, 183
 - Mensuração do desempenho, 186
 - Sistema de custos, 189
- C. Orçamento por resultados, 191

Parte V - Processo Orçamentário

11 Sistema e Processo Orçamentário, 197

- A. Introdução, 197
- B. Sistema orçamentário, 198
- C. Processo orçamentário, 202
- D. Processo de planejamento e orçamento, 203
- E. Crítica ao modelo de planejamento e de integração entre planejamento e orçamento, 203

12 Elaboração da Proposta Orçamentária, 207

- I – Norma geral, 207
 - A. Antecedentes, 207
 - B. Lei do Plano Plurianual (PPA), 209
 - Conteúdo, 209
 - Prazos e vigência, 211
 - C. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), 212
 - Conteúdo, 212
 - Prazos, 215
 - D. Lei Orçamentária Anual (LOA), 215
 - Conteúdo, 215
 - Universalidade da lei orçamentária, 216
 - Incentivos, benefícios e subsídios, 217
 - Regionalização dos orçamentos, 217
 - Forma da proposta orçamentária, 218
 - Exclusividade da lei orçamentária, 220
 - Competência da elaboração do projeto de lei, 220
 - Prazos, 221

- II – Norma federal, 221
 - A. Antecedentes, 221
 - B. Planejamento na Constituição de 1988, 222
 - C. Lei do Plano Plurianual (PPA), 223
 - D. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), 229
 - E. Lei Orçamentária Anual (LOA), 233
 - Conteúdo e forma da proposta orçamentária, 233
 - Competência da elaboração, 233
 - Etapas do processo de elaboração, 234
 - Proposta orçamentária dos poderes, 235
 - Calendário da elaboração, 235

Apêndice 12.1: A Experiência Brasileira de Planejamento, 239

13 Discussão, Votação e Aprovação da Lei do Orçamento, 243

- I – Norma geral, 243
 - A. Iniciativa e prazo de apresentação do projeto de lei, 244
 - B. Emendas, 244
 - C. Aprovação e publicação da lei do orçamento, 246
 - Aprovação, 246
 - Publicação, 247
 - D. Vetos e rejeição do projeto de lei orçamentária, 247
 - Vetos, 247
 - Rejeição, 248
- II – Norma federal, 250
 - A. Principais eventos, 251
 - B. Comissão Mista, 252
 - C. Emendas, 255
 - D. Relatórios e pareceres, 257
 - E. Recursos para atendimento de emendas, 258
 - F. Destaques, 260
 - G. Devolução do projeto de lei para sanção, 260
 - H. Execução obrigatória das emendas parlamentares, 262

Apêndice 13.1: Emendas de Relator-Geral e “Orçamento Secreto”, 266

- A CPMI do Orçamento de 1993-94 (CPMI dos “anões” do orçamento), 266
- Emendas de relator-geral do orçamento, 266
- Emendas de relator-geral e o “orçamento secreto”, 267
- Tamanho e a composição do “orçamento secreto”, 268
- “Orçamento secreto” de 2020, 269
- “Orçamento secreto” de 2021, 270

“Orçamento secreto” de 2022, 271

O Tribunal de Contas da União e as emendas de relator-geral – RP-9, 271

O Supremo Tribunal Federal e o “orçamento secreto”, 272

14 Execução Orçamentária e Financeira, 277

I – Norma geral, 278

A. Exercício financeiro, 278

B. Execução da despesa, 279

Detalhamento do orçamento ou orçamento analítico, 279

Registro dos créditos e dotações, 280

Programação de desembolso, 281

Licitação, 283

Estágios da despesa, 288

Mecanismos retificadores do orçamento, 290

C. Execução da receita, 294

Execução da receita tributária, 295

Execução da receita não tributária, 297

Dívida ativa, 297

D. Regime da contabilidade, 298

Regime da despesa, 298

Regime da receita, 300

II – Norma federal, 300

A. Detalhamento do orçamento, 300

B. Programação dos desembolsos, 303

C. Descentralização de créditos, 303

D. Liberação de recursos financeiros, 305

E. Retificação e alteração da lei orçamentária, 307

F. Inscrição em restos a pagar, 309

15 Controle e Avaliação da Execução Orçamentária, 315

I – Norma geral, 317

A. Controle externo, 318

Finalidades e competência, 318

Tribunais de contas, 319

B. Controle interno, 321

Finalidades, 321

Competência, 322

C. Lei de acesso à informação, 324

- II – Norma federal, 326
 - A. Tribunal de Contas da União (TCU), 326
 - Jurisdição, 326
 - Organização, 326
 - Atribuições, 328
 - Auditoria operacional, 330
 - B. Controladoria-Geral da União (CGU), 332
 - Organização, 332
 - Atribuições, 333
 - Auditoria interna, 334

Bibliografia, 335

Índice Alfabético, 343



Lista de Ilustrações

LISTA DE DIAGRAMAS

- 6.1 Plano Orçamentário (PO): vínculos entre ações, subtítulos e POs, 108
- 8.1 Principais componentes do Orçamento-programa, 156
- 8.2 Fluxo das informações geradas pelo orçamento por objeto, orçamento de desempenho e PPBS, 159
- 10.1 O conceito de desempenho em diferentes sistemas orçamentários, 186
- 10.2 Passos básicos de sistema de custos baseados em programas, 189
- 11.1 Sistema integrado de planejamento e orçamento, 199
- 11.2 Processo orçamentário, 202
- 11.3 Processo integrado de planejamento e orçamento, 204
- 13.1 Marcha e calendário da discussão, votação e aprovação do projeto de Lei Orçamentária Anual da União, 252
- 14.1 Integração entre a execução orçamentária e financeira da despesa, 301
- 14.2 Descentralização de créditos orçamentários e adicionais, 304
- 14.3 Programação e liberação de recursos financeiros, 305
- 15.1 Dimensões da auditoria operacional, 331

LISTA DE QUADROS

- 6.1 Plano Plurianual da União para 2020-2023: exemplo selecionado, 97
- 6.2 Categorias econômicas e grupos, 101
- 6.3 Detalhe da lei orçamentária da União para 2020, 110
- 8.1 Estágios da reforma orçamentária nos Estados Unidos, 153
- 8.2 Principais diferenças entre o orçamento tradicional e o Orçamento-programa, 160
- 9.1 Definições das categorias programáticas segundo o manual da ONU, 168
- 9.2 Características principais dos níveis de mensuração, 169

- 10.1 Estados Unidos: número e avaliação de programas de acordo com o PART, 181
- 10.2 Diferenças entre o orçamento tradicional e o orçamento por resultados, 192
- 11.1 Etapas do processo de planejamento, 205
- 12.1 Etapas, responsáveis e produtos do processo de elaboração do PLOA, 234
- 12.2 Cronograma de elaboração da proposta orçamentária da União para o exercício de 2023, 236

LISTA DE TABELAS

- 1.1 Dispendio global do governo federal – 1979-1982, 5
- 1.2 Participação do governo na economia – 1980 – % sobre o PIB, 5
- 1.3 Dispendios públicos nos Estados Unidos em anos de guerra (como percentagem do PNB, todos os níveis de governo), 9
- 1.4 Brasil: recursos do setor público – 1954-1994 (como percentagem do PIB), 10
- 1.5 Despesas governamentais em países selecionados da OCDE, 16
- 1.6 Brasil: carga tributária global – 1952-2021, 16
- 1.7 Países da OCDE: receita governamental total – 2021, 17
- 7.1 Lei Orçamentária da União para 2022: demonstrativo da receita e da despesa segundo as categorias econômicas, origens da receita e grupos de despesa, 131
- 12.1 Anexo de metas fiscais: metas e projeções para o governo federal, 232
- 13.1 Emendas de relator-geral em 2020, 2021 e 2022: número de emendas, valor total aprovado e empenhos pagos, 268
- 14.1 União: histórico da composição dos estoques de restos a pagar 2008-2022, 310

LISTA DE GRÁFICOS

- 1.1 Dispendios públicos como percentagem do PNB, 4