

# Ciclo orçamentário

**Fernando Lima Gama Junior\***

\* Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União em Mato Grosso. Professor de preparatórios para concursos nas disciplinas de Controle Externo, Orçamento Público, Contabilidade Pública e Legislação Tributária do ICMS. Engenheiro Químico pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) em 2001. Bacharelado em Direito pela Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT).

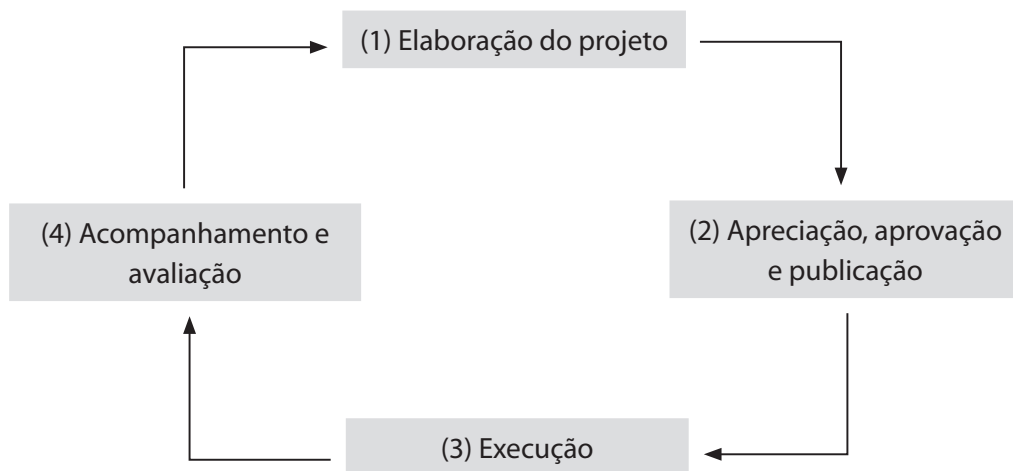
O orçamento passa por diversas fases, até estar pronto para ser executado, e por outras, mesmo depois de sua execução, com a finalidade de aprimoramento e controle. A esse processo sequencial de fases dá-se o nome de ciclo orçamentário.

O ciclo orçamentário tem início com a consolidação das propostas dos diversos poderes, que se transformará em um projeto de lei, posteriormente apreciado pela Comissão Mista de Orçamento, emendado pelos parlamentares e aprovado pelo Congresso Nacional em sessão conjunta. Logo depois a lei segue para sanção presidencial e é publicada como condição de validade do ato jurídico, quando fica apta a ser executada, momento em que ocorre a arrecadação da receita e a realização da despesa, dentro do exercício financeiro. Durante a fase de execução ocorre, simultaneamente, a fase de acompanhamento e avaliação da execução, realizada pelos controles internos e externos. A avaliação da execução pelos agentes de controle também pode ocorrer depois de encerrado o exercício financeiro.

Resumidamente, o orçamento público passa pelas seguintes fases:

- elaboração do projeto de lei;
- apreciação, estudo e proposição de emendas;
- votação, sanção e publicação da Lei Orçamentária;
- execução da Lei Orçamentária;
- acompanhamento e avaliação da execução orçamentária.

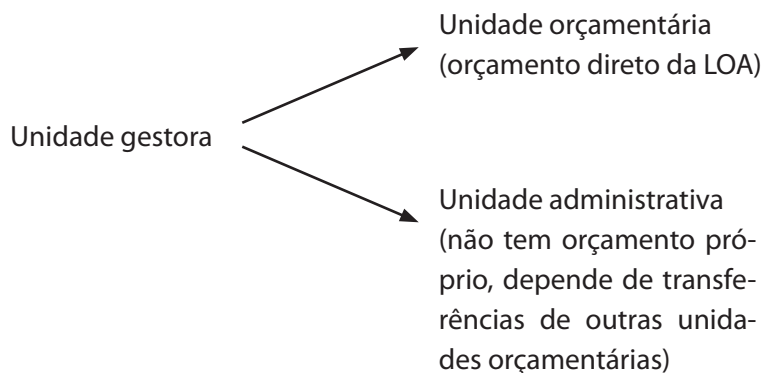
### Quadro sinótico do ciclo orçamentário



## Elaboração

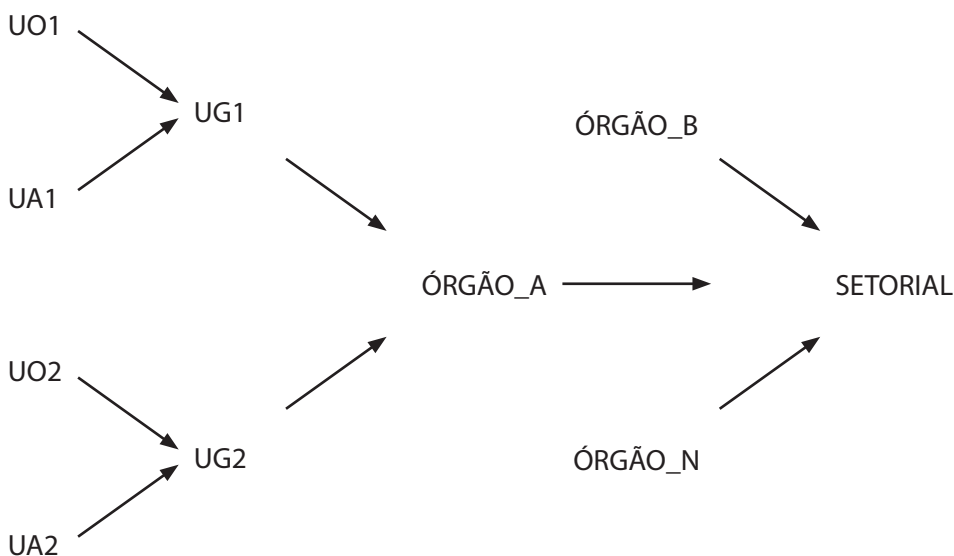
A primeira fase pela qual passa o orçamento público é a de elaboração do projeto de lei orçamentária. Essa fase tem início com a definição de cada unidade gestora da sua proposta parcial de orçamento.

Unidade gestora é a unidade orçamentária ou administrativa investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização. Em outras palavras, as unidades gestoras podem receber recursos diretamente da lei orçamentária, quando serão denominadas unidades orçamentárias, ou podem receber os recursos orçamentários de outras unidades orçamentárias, quando serão denominadas unidades administrativas.



Não se deve, entretanto, confundir o conceito de unidade gestora com o conceito de órgão, como é comum entre os alunos. Um órgão, como um ministério, por exemplo, pode possuir várias unidades gestoras, a depender de sua estrutura administrativa. Essas unidades gestoras, por sua vez, podem ser compostas de várias unidades orçamentárias ou administrativas.

Cada unidade gestora, portanto, deve elaborar sua proposta orçamentária para o ano vindouro e encaminhá-la a sua setorial orçamentária. A setorial orçamentária é unidade responsável por receber e consolidar as propostas parciais de todas as unidades gestoras que compõem o órgão. Cabe à setorial orçamentária consolidar as propostas parciais das unidades gestoras em uma única proposta do órgão.



Depois, cada setorial orçamentária de cada órgão de cada um dos poderes encaminha as propostas setoriais para o órgão central do sistema de orçamento e gestão, para nova consolidação. Atualmente, o órgão central do sistema de orçamento e gestão é a Secretaria de Orçamento Federal, órgão ligado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Uma vez feita a consolidação (com os devidos ajustes e cortes orçamentários), surge o projeto de lei orçamentária. Esse projeto deverá ser submetido ao presidente da República que fará o encaminhamento do projeto ao Congresso Nacional, por meio de mensagem<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> É de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo o envio da proposta orçamentária de todos os órgãos e poderes ao Poder Legislativo.

# Aprovação

## Normas

As leis orçamentárias, embora sejam consideradas leis ordinárias, têm uma tramitação no Congresso Nacional diferente das demais leis ordinárias. Isso porque a própria Constituição estabeleceu um rito próprio, diferenciado, para a tramitação e a aprovação das leis orçamentárias (LOA, LDO e PPA). A aprovação e a tramitação das leis orçamentárias estão regradas no artigos 166 da Constituição Federal. Na inexistência de normas próprias para a tramitação das leis orçamentárias, aplicam-se a estas, no que não contrariar a lei, as demais normas aplicáveis ao processo legislativo como um todo (CF, art. 166, §7.º).

Ou seja, à aprovação e à tramitação das leis orçamentárias aplicam-se, nesta ordem: primeiro, as normas específicas estabelecidas na Constituição para estes tipos de lei (LOA, LDO e PPA); em segundo lugar, desde que não contrariem as normas específicas, aplicam-se as demais normas do processo legislativo (ou seja, aplicação subsidiária das normas do processo legislativo geral).

## Tramitação

O projeto de lei orçamentária, depois de consolidado pelo Poder Executivo, deve ser remetido ao Congresso Nacional. Lá ele será apreciado pela Comissão Mista Permanente de Orçamento, composta de deputados e senadores, prevista no artigo 166 da CF. Essa comissão tem a função de examinar e emitir parecer sobre o projeto, bem como acompanhar e fiscalizar o orçamento.

O projeto de lei orçamentária, assim como as emendas propostas ao projeto após parecer da comissão mista permanente, será apreciado pelo plenário das duas Casas do Congresso Nacional, nos termos da Constituição Federal:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§1.º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

Com a aprovação do projeto pelo plenário do Congresso Nacional, o projeto será devolvido ao presidente da República que poderá sancioná-lo ou propor vetos. Havendo a sanção o projeto deverá ser encaminhado para publicação.

## Emendas e alterações

Enquanto ainda é projeto, a LOA pode ser emendada por deputados e senadores<sup>2</sup>. Caso a alteração importe o aumento de despesas, é necessária a indicação dos recursos para suportá-las, somente sendo admitidos os provenientes de anulação de despesa. Em outras palavras, os deputados e senadores podem alterar o projeto de lei criando novas despesas, desde que façam a anulação de outra. No entanto, não é qualquer despesa que pode ser anulada. Não podem ser objeto de alteração parlamentar as despesas com pessoas e encargos sociais, juros e encargos da dívida (serviços da dívida) e transferências constitucionais tributárias.

<sup>2</sup> O termo "emenda" é exclusivo para referenciar alterações na LOA feitas por deputados e senadores.

Se a alteração proposta pelo parlamentar não importar o aumento de despesa, ela pode ser aprovada se estiver relacionada à correção de erros ou omissões (falhas do projeto de lei) ou com dispositivos do texto de lei. Em qualquer dos casos, é necessário que a emenda esteja em consonância com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

O presidente da República (ou o chefe do Executivo, falando de maneira mais geral) também pode propor alterações no projeto de lei orçamentária. No entanto, a mensagem presidencial deve ser encaminhada à Comissão Mista de Orçamento enquanto não iniciada a votação da parte cuja alteração esteja sendo proposta. Se a parte já foi votada, não são admitidas novas propostas de alteração presidencial.

## Execução

No início do exercício financeiro, antes de se iniciar a execução orçamentária, é necessária a publicação do Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD). O QDD é um documento contendo dados mais analíticos acerca da autorização dada na lei, em nível de projeto, atividade, operação especial e elemento de despesa. Após a publicação do QDD, os órgãos começarão a executar o orçamento.

Para que os órgãos possam começar a executar o orçamento, empenhar, liquidar, pagar, arrecadar receita etc., a Secretaria do Tesouro Nacional providencia a consignação da dotação orçamentária, em nível de QDD, a todos os órgãos e ministérios contemplados na lei de meios.

Caso ocorra algum problema no decorrer das etapas que impeça a disponibilização da dotação orçamentária (como, por exemplo, a não aprovação da LOA até o início do exercício), os órgãos poderão utilizar, desde que haja previsão na LDO, dos duodécimos.

Duodécimo é o instituto que possibilita aos órgãos, caso autorizado na LDO, executar, a cada mês do exercício financeiro, um doze avos do projeto de lei orçamentária que está sendo apreciado de modo a não prejudicar totalmente a execução prevista para o exercício.

Os duodécimos podem ser utilizados quando o executivo se vê compelido a executar despesas, mas impossibilitado de fazê-lo em razão da não aprovação da lei orçamentária anual pelo Poder Legislativo. Nesse caso, a LDO vem autorizando a execução do orçamento que ainda está em discussão por meio dos duodécimos, apenas para as despesas que não podem esperar a aprovação (salários, juros, despesas com manutenção etc).

Situação diversa ocorre quando a falha é do Executivo, que não envia a proposta de lei orçamentária para o Poder Legislativo apreciar. Nesse caso, quando o Legislativo não recebe o projeto de lei orçamentária no prazo fixado nas constituições e leis orgânicas dos municípios, considerará como proposta a lei de orçamento vigente.

## Controle

Nessa fase ocorre o acompanhamento e a avaliação do processo de execução orçamentária que, segundo a legislação em vigor, será interno quando realizado pelos agentes do próprio órgão, ou externo, quando realizado pelo Poder Legislativo, auxiliado tecnicamente pelo Tribunal de Contas.

O controle será mais eficiente se realizado *a priori*, ou seja, realizado preponderantemente sobre atos ainda não concretizados, porém o que se observa é que a avaliação ocorre, em grande parte, sobre o processo de despesa já realizado. Isso prejudica a correção de falhas no processo de execução e, por conseguinte, inviabiliza o cumprimento das metas estabelecidas.

## Descentralização orçamentária

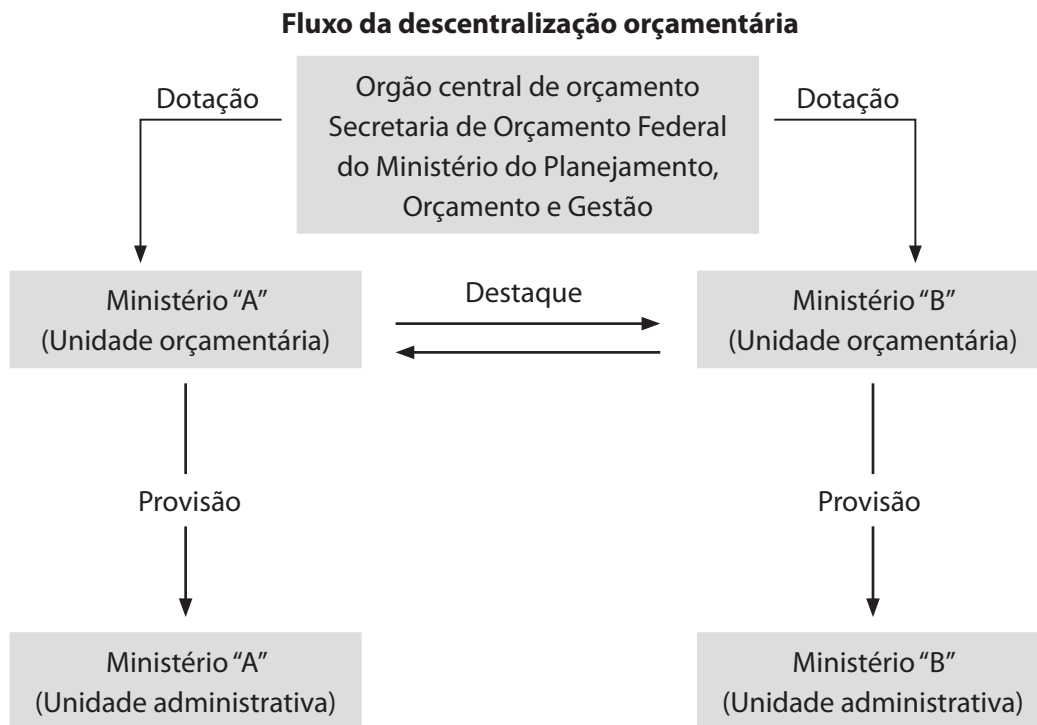
A LOA contempla as unidades setoriais orçamentárias de cada órgão com dotações orçamentárias. Essas dotações precisam ser descentralizadas para que as unidades gestoras administrativas possam efetuar a sua execução<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Unidades gestoras são aquelas que efetivamente realizam o gasto, ou seja, executam a despesa orçamentária.

A descentralização dos créditos orçamentários ou adicionais poderá ocorrer das seguintes formas:

- **Dotação:** é a transferência de créditos orçamentários e adicionais feita pelo órgão central do sistema de orçamento (Secretaria de Orçamento Federal – SOF, do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG) às unidades setoriais de orçamento.
- **Provisão ou descentralização interna de créditos:** é a transferência de créditos orçamentários e adicionais feita entre unidades gestoras de um mesmo órgão, ministério ou entidade integrante do orçamento fiscal e do orçamento da seguridade social.
- **Destaque ou descentralização externa de créditos:** é a transferência de créditos orçamentários e adicionais feita entre unidades gestoras de órgãos, ministérios ou entidades de estruturas administrativas diferentes, ou seja, de um órgão para outro.

Tanto a provisão quanto o destaque devem ser registrados e contabilizados no Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) por meio de um documento chamado “Nota de Movimentação de Crédito (NC)”. Já a provisão inicial (dotação) é contabilizada por meio da “Nota de Dotação (ND)”.



## Programação e descentralização financeira

Apesar do assunto deste capítulo ser orçamento, é interessante para fins didáticos já falarmos da descentralização financeira e da programação financeira, principalmente porque essas estão intimamente ligadas ao orçamento.

### Programação financeira

A existência de orçamento aprovado e de créditos disponíveis (dotações) é uma condição necessária, mas não suficiente, para a realização dos gastos. É que, além do orçamento, é necessária a existência de recursos financeiros

(dinheiro em caixa), porquanto a disponibilidade orçamentária nada mais é do que apenas uma autorização para a realização da despesa. É possível ter o orçamento aprovado (autorização da despesa), mas não ter os recursos em caixa para realizar a despesa.

Nesse contexto é que ganha importância a programação financeira, instrumento de planejamento, adotado em âmbito governamental, que tem o objetivo de prover recursos na medida da necessidade dos órgãos, evitando a insuficiência financeira ou a ociosidade das disponibilidades de caixa.

Assim, a programação financeira é o conjunto de ações desenvolvidas com o intuito de estabelecer o fluxo de caixa da União durante o exercício financeiro, com a finalidade de assegurar às unidades orçamentárias os recursos financeiros suficientes e necessários à execução dos programas de trabalho, mantendo o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada.

A programação financeira é feita tendo como parâmetro a previsão da receita, os limites orçamentários da despesa, e sua demanda, e a tendência de resultado (déficit ou superávit) considerada para o exercício.

Assim como o órgão central do sistema orçamentário é a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), no lado financeiro o sistema de programação financeira é administrado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda (órgão central), tendo ainda em sua composição os Órgãos Setoriais de Programação Financeira (OSPF)<sup>4</sup>, que são as secretarias de administração geral dos ministérios civis e órgãos equivalentes da presidência da República e Ministérios Militares, e, finalmente, unidades gestoras.

<sup>4</sup> A exemplo do que ocorre com as setoriais orçamentárias.

A programação financeira se divide em duas etapas: solicitação e aprovação. A Proposta de Programação Financeira (PPF) é o documento utilizado pelas unidades executoras para fazer a solicitação de programação financeira aos órgãos setoriais e também estes ao órgão central.

Após a solicitação, cabe ao órgão central a aprovação dos valores a serem liberados aos órgãos setoriais. Estes, por sua vez, aprovam os valores a liberar para as unidades executoras, de modo que a operação é realizada por meio de Programação Financeira Aprovada (PFA)<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> A PPF e a PFA, que representam as etapas da programação, são contabilizadas por intermédio da Nota de Programação Financeira (NPF).

## Descentralização financeira

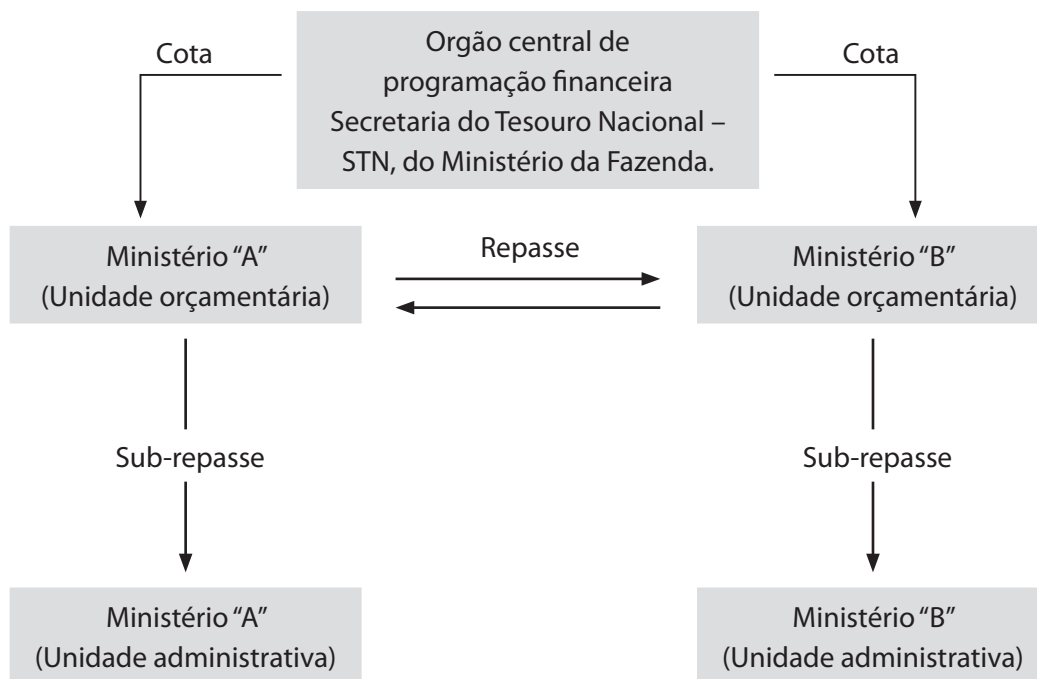
Após solicitação e aprovação da programação financeira são realizadas as descentralizações financeiras das disponibilidades entre os órgãos que com-

põem o sistema de programação financeira. Essa descentralização é realizada por meio dos seguintes procedimentos:

- **Cota**<sup>6</sup>: é a primeira fase da descentralização das disponibilidades financeiras, consiste na transferência do órgão central de programação financeira para os órgãos setoriais do sistema. Essa movimentação está condicionada, entre outras coisas, à efetiva arrecadação de recursos financeiros pelo Tesouro Nacional e ao montante de compromissos financeiros assumidos pelos órgãos.
- **Repass**e: é a descentralização das disponibilidades financeiras vinculadas ao orçamento, recebidas anteriormente sob a forma de cota da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF), sendo de competência dos órgãos setoriais de programação financeira, que as transfere para outro órgão ou ministério.
- **Sub-repass**e: é a descentralização de disponibilidades financeiras vinculadas ao orçamento, realizada pelos órgãos setoriais de programação financeira, para unidade orçamentária ou administrativa a eles vinculada, ou seja, que faça parte da sua própria estrutura.

<sup>6</sup> Cota é o similar financeiro da dotação orçamentária, a exemplo do repasse e do sub-repass, similares ao destaque e à provisão.

### Fluxo da descentralização financeira



---

## Atividades

1. (Esaf) Transferência de créditos entre Unidades Gestoras pertencentes a um mesmo órgão é definida como:
  - a) repasse.
  - b) sub-repasse.
  - c) destaque.
  - d) dotação.
  - e) provisão.
  
2. (Esaf) O órgão responsável pela consolidação da proposta orçamentária em nível federal é o:
  - a) Ministério da Fazenda.
  - b) Ministério da Administração e Reforma do Estado.
  - c) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
  - d) Congresso Nacional.
  - e) Tribunal de Contas da União.
  
3. (Esaf) São consideradas etapas da execução orçamentária e financeira os ingressos de recursos na conta única do Tesouro e as descentralizações de créditos e recursos entre as unidades integrantes do Siafi.

No que diz respeito ao assunto, julgue os itens a seguir e marque com **V** os verdadeiros e **F** os falsos, a opção que corresponde à sequência correta.

- I. A unidade gestora que recebe créditos orçamentários por descentralização, sob a forma de destaque, receberá os recursos financeiros sob a forma de repasse.
  
- II. A unidade gestora que descentralizou créditos orçamentários por meio de provisão receberá os recursos financeiros sob a forma de sub-repasse.

- III. A descentralização de recursos é realizada no Siafi por meio da Nota de Programação Financeira, que é o documento utilizado para registrar e contabilizar as etapas da programação financeira.
- IV. A Guia de Recolhimento da União (GRU) é documento utilizado para efetuar todo e qualquer depósito na conta única do Tesouro, excetuadas as receitas recolhidas mediante a Guia de Previdência Social (GPS) e por meio do Documento de Arrecadação de Receitas Federais (DARF).
- V. A Secretaria do Tesouro Nacional permite que autarquias, fundos e fundações públicas que contarem com autorização legislativa específica efetuem aplicações financeiras diárias na conta única.

a) F, V, F, F, V

b) V, V, V, V, V

c) F, F, F, F, F

d) V, V, V, V, F

e) V, F, V, V, V

4. (Cespe) O orçamento percorre diversas etapas desde o surgimento de uma proposta de lei orçamentária até o seu controle e avaliação. Julgue os próximos itens, relativos ao ciclo orçamentário na esfera federal.

- ( ) O ciclo orçamentário está restrito ao exercício financeiro, ou seja, do período de 1.º de janeiro a 31 de dezembro de cada ano.
- ( ) Todas as etapas do ciclo orçamentário poderão ser acompanhadas pelo Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor).
- ( ) A casa legislativa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei orçamentária ao presidente da República. Decorrido o prazo de 15 dias úteis, o silêncio do presidente da República importará no veto.

---

## Dicas de estudo

Quem tiver interesse em conhecer mais sobre a programação financeira da União pode acessar o site da Secretaria do Tesouro Nacional, em:

<[www.stn.gov.br/programacao\\_financeira/index.asp](http://www.stn.gov.br/programacao_financeira/index.asp)>.

Além das informações sobre a programação financeira, há um espaço no sítio que traz informações atualizadas sobre a legislação contábil brasileira, em:

<[www.stn.gov.br/legislacao/index.asp](http://www.stn.gov.br/legislacao/index.asp)>.

---

## Referências

GAMA JR, Fernando Lima. **Fundamentos de Orçamento Público e Direito Financeiro**. São Paulo: Campus, 2009.

---

## Gabarito

1. E
2. C
3. E
4. F, F, F

