

ORÇAMENTO PÚBLICO

Albérico Júnio Rodrigues de Lima

GESTÃO E NEGÓCIOS

ORÇAMENTO PÚBLICO

Albério Júnio Rodrigues de Lima

GESTÃO E NEGÓCIOS



Autor

Albério Júnio Rodrigues de Lima

Mestrando em Direito (Universidade de Brasília). Especialista em Gestão da Administração Pública (Universidade Castelo Branco). Bacharel em Direito (Universidade de Brasília). Gestor Governamental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Design Instrucional

NT Editora

Projeto Gráfico

NT Editora

Revisão

NT Editora

Capa

NT Editora

Editoração Eletrônica

NT Editora

Ilustração

Daniel Motta

NT Editora, uma empresa do Grupo NT

SCS Quadra 2 – Bl. C – 4º andar – Ed. Cedro II

CEP 70.302-914 – Brasília – DF

Fone: (61) 3421-9200

sac@grupont.com.br

www.nteditora.com.br e www.grupont.com.br

Lima, Albério Júnio Rodrigues de.

Orçamento Público / Albério Júnio Rodrigues de Lima – 1. ed. – Brasília: NT Editora, 2014.

88 p. il. ; 21,0 X 29,7 cm.

ISBN 978-85-68004-58-6

1. Receita. 2. Despesa.

I. Título

Copyright © 2014 por NT Editora.

Nenhuma parte desta publicação poderá ser reproduzida por qualquer modo ou meio, seja eletrônico, fotográfico, mecânico ou outros, sem autorização prévia e escrita da NT Editora.

ÍCONES

Prezado(a) aluno(a),

Ao longo dos seus estudos, você encontrará alguns ícones na coluna lateral do material didático. A presença desses ícones o(a) ajudará a compreender melhor o conteúdo abordado e a fazer os exercícios propostos. Conheça os ícones logo abaixo:



Saiba mais

Esse ícone apontará para informações complementares sobre o assunto que você está estudando. Serão curiosidades, temas afins ou exemplos do cotidiano que o ajudarão a fixar o conteúdo estudado.



Importante

O conteúdo indicado com esse ícone tem bastante importância para seus estudos. Leia com atenção e, tendo dúvida, pergunte ao seu tutor.



Dicas

Esse ícone apresenta dicas de estudo.



Exercícios

Toda vez que você vir o ícone de exercícios, responda às questões propostas.



Exercícios

Ao final das lições, você deverá responder aos exercícios no seu livro.

Bons estudos!

Sumário

| | |
|---|-----------|
| 1. INTRODUÇÃO AO ORÇAMENTO PÚBLICO | 7 |
| 1.1 Normas constitucionais e legislação aplicável | 7 |
| 1.2 Conceitos orçamentários..... | 8 |
| 1.3 Sistema de Orçamento e Planejamento Federal..... | 16 |
| 1.4 Tipos de orçamento..... | 21 |
| 2. RECEITA | 29 |
| 2.1 Introdução | 29 |
| 2.2 Classificações da receita orçamentária..... | 31 |
| 2.3 Etapas da receita orçamentária..... | 37 |
| 2.4 Tributos | 39 |
| 3. DESPESA | 48 |
| 3.1 Introdução | 48 |
| 3.2 Estrutura da programação orçamentária | 48 |
| 3.3 Classificação da despesa..... | 49 |
| 3.4 Estrutura programática | 56 |
| 3.5 Componentes da programação física e financeira..... | 57 |
| 4. PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA | 62 |
| 4.1 Introdução | 62 |
| 4.2 Elaboração da proposta orçamentária | 63 |
| 4.3 Plano Plurianual | 70 |
| 4.4 Lei de Diretrizes Orçamentárias | 76 |
| 4.5 Lei Orçamentária Anual..... | 77 |
| 4.6 Fluxo do processo de elaboração orçamentária..... | 79 |
| 5. TÓPICOS ESPECIAIS DE ORÇAMENTO PÚBLICO | 81 |
| 5.1 Mensagem presidencial..... | 81 |
| 5.2 Decreto de contingenciamento..... | 82 |
| 5.3 Orçamento impositivo..... | 84 |
| BIBLIOGRAFIA..... | 88 |

Bem-vindo(a) ao Curso de Orçamento Público!

O orçamento público estrutura a forma pela qual o Estado se financia e se organiza para realizar despesas, a fim de realizar políticas públicas e prestar serviços públicos à sociedade. Assim, o seu conhecimento é essencial para se constatar as possíveis restrições a políticas e contribuir para a eficiência do Estado, por meio de uma fiscalização mais efetiva.

Nesse sentido, a disciplina em questão apresentará conceitos e normas constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis ao orçamento público, além de apresentar os princípios orçamentários e o sistema de orçamento e planejamento na esfera federal. A seguir, serão verificadas a estrutura da receita, suas classificações e etapas constitutivas. Logo após, serão discutidas a despesa, suas classificações e a estrutura, a fim de se conhecer a forma pela qual o Estado executa o seu orçamento. Por fim, serão expostos alguns tópicos especiais de orçamento e a discussão sobre o orçamento impositivo.

Assim, este curso tem a finalidade de dotar o profissional do setor público e aqueles que tenham interesse em se relacionar com o Estado de instrumentos básicos para a compreensão do orçamento público.

Ótimo estudo!

1. INTRODUÇÃO AO ORÇAMENTO PÚBLICO

Você estudará os aspectos gerais do orçamento público, considerando-se, em tal contexto, os normativos aplicáveis no âmbito federal, além de conceitos relevantes para a compreensão do tema. Também será analisado, de forma geral, o Sistema de Orçamento e Planejamento Federal, dividindo-se a análise na estrutura do referido sistema e no estudo do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOOP, entendido como o sistema informatizado que suporta processos de planejamento e orçamento do governo federal, de acordo com o próprio Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Por fim, serão estudados alguns tipos de orçamento, você verificará que em determinados casos não se trata de tipos de orçamento propriamente ditos, mas como o processo orçamentário é desenvolvido. Essa consideração é relevante, pois, como será visto, enquanto alguns casos se referem à própria estrutura do orçamento, outros se referem à forma pela qual o orçamento público é elaborado.

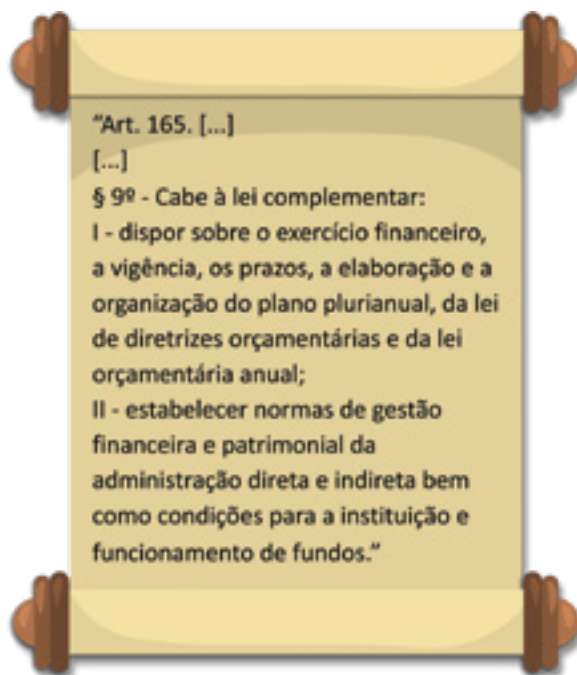


1.1 Normas constitucionais e legislação aplicável

O regime jurídico do orçamento público, no Brasil, encontra previsão expressa na Constituição Federal de 1988. Além disso, a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), detalham o tratamento da matéria.

A Constituição de 1988, em seu art. 165, estabelece instrumentos do sistema orçamentário, de iniciativa do Poder Executivo, sendo eles o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. No §9º do mesmo artigo, há a previsão de que lei complementar estabelecerá normas gerais sobre o sistema. Assim diz o dispositivo:





Nesse contexto, a já citada Lei nº 4.320, de 1964, foi recepcionada pela atual Constituição com o *status* de lei complementar em relação aos dispositivos que tratam das finanças públicas. Por outro lado, a LRF surgiu com a finalidade de equilibrar receitas e despesas, bem como a redução da dívida pública, com controle ao gasto público.

1.2 Conceitos orçamentários

A fim de facilitar a compreensão do assunto, alguns conceitos básicos devem ficar claros, assim, vejamos algumas distinções entre o orçamento geral da União, unidade orçamentária, unidade administrativa e unidade gestora:

O orçamento geral da União é o instrumento de governo, de administração, de efetivação e de execução dos planos gerais de desenvolvimento socioeconômico.

A unidade orçamentária, por sua vez, é órgão da administração direta por meio do qual são consignadas dotações específicas do orçamento geral da União para realização de seus programas de trabalho e sobre os quais exerce o poder de disposição; ou seja, possui margem de discricionariedade para dispor do orçamento. É importante dizer que a entidade da administração indireta supervisionada, cujo orçamento próprio é publicado em complemento ao orçamento geral da União, também é considerada unidade orçamentária.

A unidade administrativa é órgão da administração direta que não é contemplado nominalmente no orçamento geral da União e, justamente por isso, depende de provisão de créditos para execução dos projetos ou atividades a seu cargo. Nesse contexto, se enquadram as unidades internas das entidades da administração indireta supervisionadas.



A unidade gestora é aquela que pode ser tanto orçamentária quanto administrativa, investida do poder de gerir créditos orçamentários e/ou recursos financeiros.

Exercitando o conhecimento

Marque a alternativa correta.

Como ficou conhecida a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000?

- a) Lei de Racionamento Fiscal – LRF.
- b) Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.
- c) Lei de Recurso Fiscal – LRF.

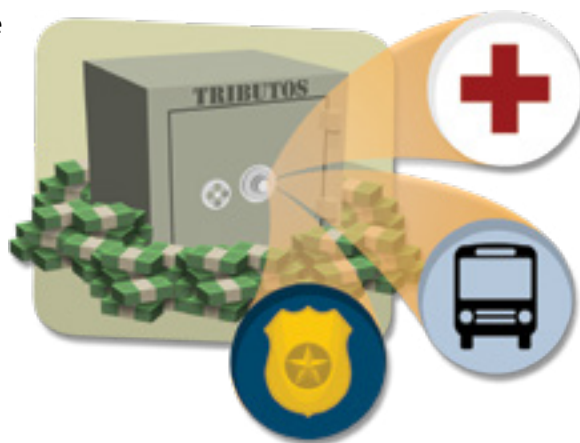
Conceito de orçamento

Antes de nos aprofundarmos no orçamento público, convém ter em mente a ideia geral do que acontece em relação a tal matéria, ao menos no âmbito federal, uma vez que nas outras esferas, pelo princípio da simetria, o rito deverá ser o mesmo.

Inicialmente as receitas são estimadas pelo governo e, devido a isso, por ser uma simples estimativa, elas podem ser maiores ou menores do que foi originalmente previsto. Assim, caso a economia cresça durante o ano mais que o esperado, a arrecadação com impostos aumentará, aumentando as receitas (é importante ter em mente que existem outras formas de receita além dos impostos, como veremos mais adiante, em capítulo específico). Por outro lado, caso haja alguma crise econômica, por exemplo, o movimento inverso ocorrerá, reduzindo as receitas. De acordo com a previsão das receitas, as despesas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário são fixadas e, após a aprovação do orçamento pelo Congresso, os gastos autorizados começam a ser realizados.

Caso a receita do ano seja superior à previsão inicial, a exemplo do que vimos com o caso da melhoria da arrecadação tributária, o governo encaminha ao Congresso um projeto de lei pedindo autorização para incorporar ao orçamento e executar o excesso de arrecadação. Tal projeto deve definir as novas despesas a serem custeadas com os novos recursos. Porém se o contrário vier a ocorrer, ou seja, se a receita cair, o governo ficará impossibilitado de executar totalmente o orçamento, devendo realizar, então, o corte nas despesas programadas.

O orçamento público é uma lei que, entre outros aspectos, exprime em termos financeiros a alocação dos recursos públicos. Trata-se de um instrumento de planejamento que espelha as decisões políticas, estabelecendo as ações prioritárias para o atendimento das demandas da sociedade, em face da escassez de recursos. Apresenta múltiplas funções – de planejamento, contábil, financeira e de controle. As despesas, para serem realizadas, têm que estar autorizadas na lei orçamentária anual.



Princípios orçamentários

Princípio da legalidade

Para o *Manual de Contabilidade do Setor Público*, o princípio em questão apresenta o mesmo fundamento do princípio da legalidade aplicado à administração pública, segundo o qual cabe ao Poder Público fazer ou deixar de fazer somente aquilo que a lei expressamente autorizar, ou seja, se subordina aos ditames da lei. A Constituição Federal de 1988, no art. 37, estabelece os princípios da administração pública, dentre os quais o da legalidade e, no seu art. 165, estabelece a necessidade de formalização legal das leis orçamentárias:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I – o plano plurianual;
- II – as diretrizes orçamentárias;
- III – os orçamentos anuais.

Princípio da unidade

Cada entidade de direito público deve possuir apenas um orçamento, fundamentado em uma única política orçamentária e estruturado uniformemente. Assim, existe o orçamento da União, o de cada estado e o de cada município.

Segundo Kahoma (2006, p. 41), os orçamentos de todos os órgãos autônomos que constituem o setor público devem fundamentar-se em uma única política orçamentária estruturada uniformemente e que se ajuste a um método único. O orçamento, ainda segundo o autor, refere-se à unidade do ponto de vista global, para o setor público em seu conjunto, mas se relaciona com as propostas orçamentárias particulares de cada instituição. Dessa forma, a unidade do orçamento não ocorre pelo fato de haver uma unidade de todas as receitas e despesas em uma única peça.

Cada uma das propostas orçamentárias dos órgãos e das entidades da administração pública deve ser aprovada pelo Poder Legislativo, mas cada orçamento, em virtude do princípio da unidade, deve se ajustar em seu conteúdo, sua metodologia e expressão, contribuindo, assim, para evitar a duplicação de funções ou superposição de entidades na realização de atividades correlatas.

Princípio da universalidade

A lei orçamentária deve incorporar todas as receitas e despesas, ou seja, nenhuma instituição pública deve ficar fora do orçamento. Segundo Mota (2006, p. 21), o orçamento é uma peça única e engloba todas as receitas a serem arrecadadas e todas as despesas a serem realizadas em determinado período de tempo, de modo a evitar que a arrecadação de algum recurso financeiro e sua consequente aplicação fuja à competente apreciação e aprovação do Poder Legislativo. Esse princípio propicia a identificação das receitas e despesas de transferências.

O *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público* em vigor, a respeito do princípio da universalidade, diz o seguinte:



Estabelecido, de forma expressa, pelo caput do art. 2º da Lei no 4.320, de 1964, recepcionado e normatizado pelo §5º do art. 165 da Constituição Federal, determina que a LOA de cada ente federado deverá conter todas as receitas e despesas de todos os poderes, órgãos, entidades, fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público (BRASIL, 2012).

O orçamento uno (em virtude do princípio da unidade) deve conter todas as receitas e despesas do Estado, e a finalidade desse princípio é proporcionar maior controle do parlamento sobre as finanças públicas. Giacomoni (2009, p. 67), citando Sant'Anna e Silva, afirma que o princípio da universalidade possibilita ao Poder Legislativo:

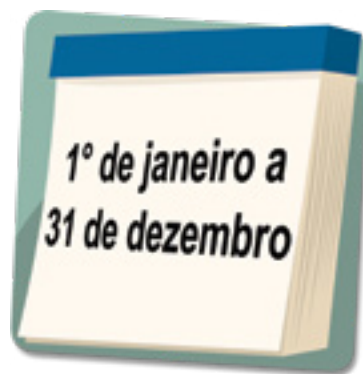
1. Conhecer *a priori* todas as receitas e despesas do governo e dar prévia autorização para a respectiva arrecadação e realização;
2. Impedir o Poder Executivo de realizar qualquer operação de receita ou despesa sem prévia autorização parlamentar;
3. Conhecer o exato volume global das despesas projetadas pelo governo, a fim de autorizar cobranças dos tributos estritamente necessários para atendê-las.

Princípio da anualidade ou periodicidade

Estabelece um período limitado de tempo para as estimativas de receita e fixação da despesa, ou seja, o orçamento deve compreender o período de um exercício, que corresponde ao ano fiscal.

O orçamento público deve ser elaborado e autorizado para um período determinado, geralmente um ano.

De acordo com o MTO 2014, conforme este princípio, o exercício financeiro é o período de tempo ao qual se refere à previsão das receitas e à fixação das despesas registradas na LOA. Este princípio é mencionado no caput do art. 2º da Lei nº 4.320/64. É importante mencionar que, no caso brasileiro e segundo o art. 34 dessa lei, o exercício financeiro coincidirá com o ano civil (1º de janeiro a 31 de dezembro).



Exercitando o conhecimento

Marque a alternativa correta.

O que as siglas LOA e MTO significam?

- a) Lei Orçamentaria Anual e Manual de Treinamento Obrigatório.
- b) Lei Orçamentaria Anterior e Manual de treinamento Orçamentário.
- c) Lei Orçamentaria Anual e Manual Técnico de Orçamento.



Princípio do orçamento bruto

O MTO 2014 traz que o princípio do orçamento bruto, previsto no art. 6º, da Lei nº 4.320/64, preconiza o registro das receitas e despesas na LOA pelo valor total e bruto, vedadas quaisquer deduções.

De acordo com Giacomoni (2009, p. 71-72), todas as parcelas da receita e da despesa devem aparecer no orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução. Prossegue o autor afirmando que tal regra pretende impedir a inclusão no orçamento de importâncias líquidas, isto é, a inclusão apenas do saldo positivo ou negativo resultante do confronto entre as receitas e despesas de determinado serviço público.



Essa regra decorre diretamente do princípio da universalidade. Assim, de acordo com Giacomoni (2009), apresentando doutrina de Gaston Jéze, esses dois princípios, do orçamento bruto e da universalidade, são considerados como condição essencial do controle financeiro do parlamento. No momento em que o Poder Legislativo é chamado a votar o imposto e a fixar as despesas, que são seu fundamento e a sua medida, é necessário que o orçamento lhe apresente a lista de todas as despesas e de todas as receitas. Não há qualquer razão para se subtrair uma despesa de qualquer controle do parlamento, de modo que se existisse uma única despesa cuja legitimidade não fosse discutida, o voto do imposto seria dado sem pleno conhecimento de causa.



Cabe trazer exemplo apresentado pelo autor para melhor compreensão do princípio a respeito do Imposto de Renda retido na fonte pelos estados e municípios. Segundo a Constituição Federal, compõem a receita dos estados e municípios as parcelas do imposto sobre a renda retido na fonte sobre as remunerações pagas aos respectivos servidores. Apesar de não haver transferência de recursos da União para os estados e municípios, pois estes simplesmente retêm as parcelas corretamente, a intenção decorrente do princípio do orçamento bruto é fazer aparecer no orçamento federal as estimativas do total de retenções a serem feitas pelos estados e municípios e, na despesa, o mesmo montante como transferências a tais entes federados. Saliente-se que essa situação decorre do fato de que o Imposto de Renda, conforme previsão constitucional, é de competência da União.



Princípio da clareza

Segundo Kahoma (2006, p. 42), o orçamento deve ser expresso de forma clara, ordenada e completa. Assim, embora diga respeito ao caráter formal, tem grande importância para tornar o orçamento um instrumento eficiente de governo e administração. O poder de comunicação do documento influenciará sua melhor e mais ampla utilização, e sua difusão será mais abrangente quanto maior for sua clareza.

Nesse contexto, é de se mencionar, ainda, que a clareza tem estreita relação com a transparência e com a própria possibilidade de fiscalização das atividades do orçamento, sob o ponto de vista de como o Estado aplica os seus recursos.

Princípio da não afetação das receitas

Segundo Giacomoni (2009, p. 75), trazendo lições de Sant'Anna e Silva, nenhuma parcela da receita geral poderá ser reservada ou comprometida para atender a certos e determinados gastos.

Ainda segundo o mesmo autor, a exigência de que as receitas não sofram vinculações é uma imposição de bom senso, pois qualquer administrador prefere dispor de recursos não comprometidos para atender às despesas conforme as necessidades. Nesse contexto, de acordo com a teoria orçamentária, recursos excessivamente vinculados podem sinalizar dificuldades, pois podem significar alguns programas de menor relevância e falta em outros de maior prioridade.

Em tal cenário, no âmbito da União, a dificuldade no cumprimento do princípio está representada principalmente nas contribuições sociais, econômicas e de intervenção no domínio econômico. Por natureza, essas contribuições são vinculadas. Porém, frente a limitações para incrementar as receitas de impostos e, também, devido à obrigação legal de compartilhá-las com estados e municípios, o governo federal tem optado por aumentar as alíquotas de contribuições e por criar novas (GIACOMONI, 2009, p. 76). Em tal contexto, cabe verificar o art. 167 da Constituição, segundo o qual:

Art. 167. [...]

[...]

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

[...]



A vedação de impostos atende ao postulado de que os impostos são considerados como a fonte de recursos que possibilita o funcionamento do Estado, principalmente de suas funções básicas. Porém, como se observa no próprio dispositivo, a Constituição traz várias ressalvas que possibilitam a vinculação da receita de parcela de impostos.

Princípio da discriminação ou da especialização

As receitas e as despesas devem aparecer no orçamento de maneira discriminada, de tal forma que se possa saber pormenorizadamente a origem dos recursos e sua aplicação (GIACOMONI, 2009, p. 78).

Princípio da exclusividade

A lei orçamentária deverá conter apenas matéria financeira, excluindo-se dela qualquer dispositivo estranho à estimativa da receita e à fixação da despesa para o próximo exercício.

Conforme o MTO 2014, o princípio da exclusividade, previsto no § 8º, do art. 165, da CF/88, estabelece que a LOA não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa. Reservam-se dessa proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que por Antecipação de Receitas Orçamentárias – ARO, nos termos da lei.

Princípio do equilíbrio

O orçamento deve manter o equilíbrio, do ponto de vista financeiro, entre as receitas e as despesas. Sob tal princípio, busca-se uma política econômico-financeira saudável, que produza a igualdade entre as receitas e despesas, com já afirmado, evitando déficits que causam o endividamento do Estado (KAHOMA, 2006, p. 43).



Direito financeiro



Vamos conhecer acerca do direito financeiro. É formado pelo conjunto de regras e princípios jurídicos, de caráter determinante e obrigatório, que versam sobre a atividade financeira realizada pelo Estado. Qual a sua serventia? Serve, então, para disciplinar as ações do Estado para a obtenção da receita e a realização dos gastos com vistas ao atendimento das necessidades públicas.

Dessa forma, o direito financeiro, como normatizador da atividade financeira do Estado, abarca as prestações pecuniárias exigidas pelo Estado, inserindo-se em tal contexto os tributos.

Em outras palavras...

O direito financeiro tem por objetivo a disciplina do orçamento público, da receita pública, entre as quais se destaca a receita tributária, da despesa pública e da dívida pública (AMARO, 2006, p. 1).

Direito tributário

O que é direito tributário?



Em outras palavras, é a disciplina jurídica dos tributos.

Assim, segundo Harada (2005, p. 311):

Direito Tributário [...] disciplina o processo de retirada compulsória, pelo Estado, da parcela de riquezas de seus súditos, mediante a observância dos princípios reveladores do estado de Direito. É a disciplina jurídica que estuda as relações entre o fisco e o contribuinte.

1.3 Sistema de Orçamento e Planejamento Federal

A estrutura do Sistema de Orçamento e Planejamento Federal

A Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, apresenta o tema da seguinte forma:

Art. 2º O Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal tem por finalidade:

- I - formular o planejamento estratégico nacional;
- II - formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social;
- III - formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais;
- IV - gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal;
- V - promover a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando a compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos Sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal.

Art. 3º O Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal compreende as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos, e de realização de estudos e pesquisas socioeconômicas.

A Secretaria de Orçamento Federal – SOF tem a responsabilidade principal de coordenar, consolidar, supervisionar e estabelecer normas para elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Geral da União.



A SOF integra a estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Nesse contexto, segundo o *Manual Técnico do Orçamento 2014* e de acordo com o art. 17, do Anexo I, do Decreto nº 7.675, de 20 de janeiro de 2012, e amparado no art. 8º, da Lei nº 10.180, de 2001, o trabalho desenvolvido pela SOF, no cumprimento de sua missão institucional, tem sido norteadado por um conjunto de competências, descritas no art. 17, assim relacionadas:

Art. 17. À Secretaria de Orçamento Federal compete:

- I - coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e da proposta orçamentária da União, compreendendo os orçamentos fiscal e da seguridade social;
- II - estabelecer as normas necessárias à elaboração e à implementação dos orçamentos federais sob sua responsabilidade;
- III - proceder, sem prejuízo da competência atribuída a outros órgãos, ao acompanhamento da execução orçamentária;
- IV - realizar estudos e pesquisas concernentes ao desenvolvimento e ao aperfeiçoamento do processo orçamentário federal;
- V - orientar, coordenar e supervisionar tecnicamente os órgãos setoriais de orçamento;
- VI - exercer a supervisão da Carreira de Analista de Planejamento e Orçamento, em articulação com a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, observadas as diretrizes emanadas do Comitê de Gestão das Carreiras do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

VII - estabelecer as classificações orçamentárias da receita e da despesa; e

VIII - acompanhar e avaliar o comportamento da despesa pública e de suas fontes de financiamento, bem como desenvolver e participar de estudos econômico-fiscais, voltados ao aperfeiçoamento do processo de alocação de recursos.

Assim, percebe-se que no sistema de planejamento federal o órgão central é o MPOG, que conduz o seu trabalho por meio da SOF.



No entanto, cada órgão deve conter também sua unidade orçamentária, a fim de que possa consolidar o orçamento distribuído e executá-lo para a implementação de políticas públicas ou para despesas de gestão. Dessa maneira, as unidades orçamentárias – UOs desempenham a coordenação do processo de elaboração da proposta orçamentária no seu âmbito de atuação, integrando e articulando o trabalho das unidades administrativas, tendo em vista a consistência da programação do órgão.

Segundo o MTO – 2014, as UOs são responsáveis pela apresentação da programação orçamentária detalhada da despesa por *programa, ação* e *subtítulo*. Sua atuação no processo orçamentário compreende:

- Estabelecimento de diretrizes no âmbito da UO para elaboração da proposta e das alterações orçamentárias;
- Estudos de adequação da estrutura programática;
- Formalização ao órgão setorial da proposta de alteração da estrutura programática sob a responsabilidade de suas unidades administrativas;
- Coordenação do processo de atualização e aperfeiçoamento das informações constantes do cadastro de ações orçamentárias;
- Fixação dos referenciais monetários para apresentação das propostas orçamentárias e dos limites de movimentação e empenho e de pagamento de suas respectivas unidades administrativas;
- Análise e validação das propostas orçamentárias das unidades administrativas; e
- Consolidação e formalização de sua proposta orçamentária.

O Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOPI

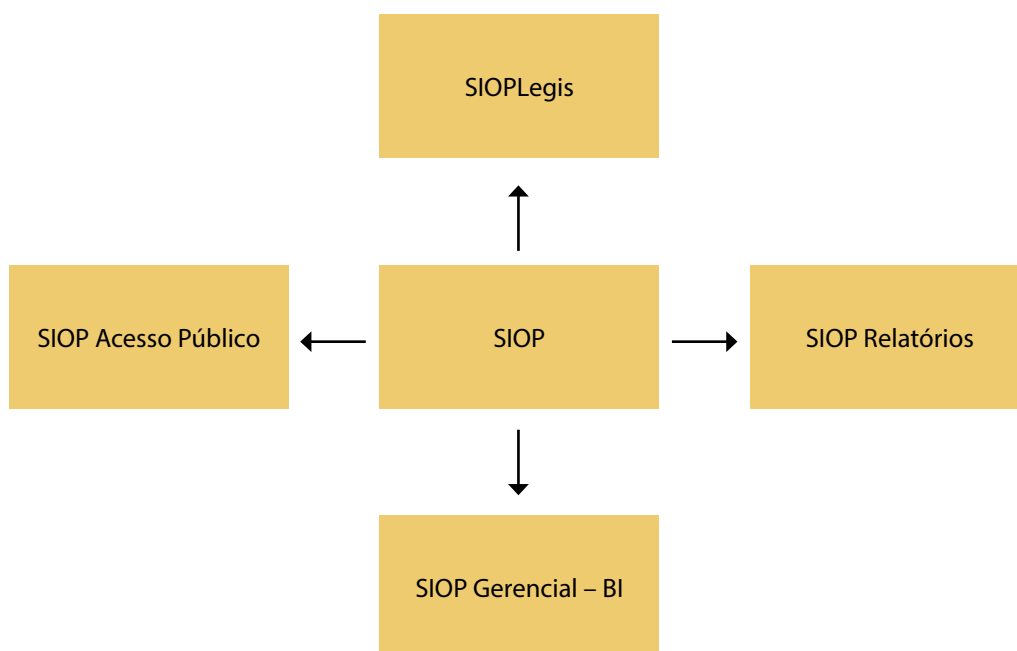
De acordo com o que se verifica na Carta de Serviços do SIOPI, o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOPI é o sistema informatizado que suporta processos de planejamento e orçamento do governo federal. Por meio de tal sistema, com acesso à internet, os usuários dos diversos órgãos setoriais, unidades orçamentárias e agentes técnicos integrantes do Sistema de Planejamento e Orçamento da União, bem como outros sistemas automatizados, registram suas operações e efetuam suas consultas *online*.

Conforme o *Manual do SIOPI*, são objetivos do sistema:

1. Prover mecanismos adequados ao registro e controle dos processos de planejamento e orçamento;
2. Fornecer meios para agilizar os processos de elaboração da LDO, LOA, PPA e tramitação de pedidos de alterações orçamentárias;
3. Fornecer fonte segura e tempestiva de informações orçamentárias, destinada a todos os níveis da administração pública federal;
4. Integrar e compatibilizar as informações disponíveis nos diversos órgãos e entidades participantes; e
5. Permitir aos segmentos da sociedade obterem a necessária transparência das informações orçamentárias.



Assim, fica claro que o SIOPI é um sistema estruturante, de apoio, e segundo a Carta de Serviços, o sistema é composto pelos seguintes módulos:



O **SIOPLegis** é o sistema de consulta à legislação, reunindo documentos oficiais publicados cujo assunto seja relacionado direta ou indiretamente ao orçamento público ou sobre ele cause impacto. O conteúdo desse módulo pode ser acessado por qualquer cidadão sem necessidade de cadastro prévio.

O **SIOP Relatórios**, por sua vez, disponibiliza informações sobre o orçamento da União, suas alterações e execução no ano corrente e dados históricos de forma gerencial ou operacional, o que facilita a análise e o acompanhamento da execução orçamentária por meio de relatórios pré-formatados. Para acessar as informações desse módulo, é necessária a identificação.

O **SIOP Gerencial-BI** permite acesso amplo e facilitado às informações do SIOP, SIAFI e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos por meio de uma única ferramenta de consulta de *Business Intelligence* – BI. O módulo disponibiliza informações do orçamento da União, suas alterações, execução do ano corrente e restos a pagar, e também dados históricos desde 1994. Para obter os dados, é necessário acesso identificado.

Por fim, o **SIOP Acesso Público** tem o objetivo de fornecer acesso a todos os cidadãos que tenham interesse de acompanhar as informações sobre a Lei Orçamentária Anual – LOA, utilizando a base de dados do SIOP. Qualquer cidadão com acesso à internet pode consultar as informações atualizadas sobre a LOA, sem necessidade de autenticação, autorização ou mesmo um cadastro prévio.

Convém salientar a responsabilidade dos usuários cadastrados. O manual do sistema expõe que os usuários serão identificados univocamente pelo seu número de CPF, ao qual será associada uma senha de acesso, de uso pessoal e intransferível, cuja responsabilidade de salvaguarda e uso adequado é do próprio usuário, que deverá cumprir todos os requisitos de segurança instituídos pela SOF.



É importante ressaltar que a estrutura do sistema é montada para que o SIOP atinja as seguintes finalidades:

1. Elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias – PLDO: ferramentas para que todos os envolvidos no processo possam propor alterações ao texto do Projeto de Lei;
2. Elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA: ferramentas para estimativa de receitas, revisão dos cadastros (Ações, Localizadores e Planos Orçamentários), fixação dos limites, captação da proposta e formalização dos volumes do Projeto de Lei;
3. Elaboração e revisão do Projeto de Lei do Plano Plurianual – PLPPA: ferramentas para revisão dos cadastros (programas, indicadores, objetivos, iniciativas, medidas institucionais e financiamentos extraorçamentários), fixação dos limites plurianuais, captação da proposta plurianual e formalização dos anexos ao Projeto de Lei;
4. Alterações orçamentárias: ferramentas para permitir os ajustes necessários ao orçamento durante a execução de créditos suplementares, créditos especiais, créditos extraordinários e ajustes em classificações;

5. Acompanhamento das estatais: ferramentas para permitir acompanhar a execução orçamentária das empresas estatais; e
6. Acompanhamento orçamentário: ferramentas para permitir o registro físico das ações orçamentárias da União.



Exercitando o conhecimento

Faça a correspondência entre as colunas:

- | | |
|-------------------------|--|
| 1. SIOPLegis | () É o sistema de consulta à legislação, reunindo documentos oficiais publicados cujo assunto seja relacionado direta ou indiretamente ao orçamento público ou sobre ele cause impacto. O conteúdo desse módulo pode ser acessado por qualquer cidadão sem necessidade de cadastro prévio. |
| 2. SIOPLetras | () Permite acesso amplo e facilitado às informações do SIOPL, SIAFI e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos por meio de uma única ferramenta de consulta de <i>Business Intelligence</i> – BI. Disponibiliza informações do orçamento da União, suas alterações, execução do ano corrente e restos a pagar, e também dados históricos desde 1994. Para obter os dados, é necessário acesso identificado. |
| 3. SIOPL Gerencial – BI | () Tem o objetivo de fornecer acesso a todos os cidadãos que tenham interesse de acompanhar as informações sobre a Lei Orçamentária Anual – LOA, utilizando a base de dados do SIOPL. Qualquer cidadão com acesso à internet pode consultar as informações atualizadas sobre a LOA, sem necessidade de autenticação, autorização ou mesmo um cadastro prévio. |
| 4. SIOPL Acesso Público | () Módulo que disponibiliza informações sobre o orçamento da União, suas alterações e execução no ano corrente e dados históricos de forma gerencial ou operacional, o que facilita a análise e o acompanhamento da execução orçamentária por meio de relatórios pré-formatados. Para acessar as informações desse módulo, é necessária a identificação. |

1.4 Tipos de orçamento



Ao tratar do assunto “tipos de orçamento”, serão apresentados os modelos de acordo com a evolução histórica do orçamento. Por outro lado, serão expostas algumas técnicas orçamentárias que não são necessariamente tipos de orçamento, mas que por possuírem características e nomenclaturas específicas serão, também, tratadas de formas mais detalhada.

De acordo com a evolução do orçamento, este pode ser:

- Orçamento tradicional;
- Orçamento de desempenho;
- Orçamento programa.

Por outro lado, serão apresentadas as seguintes técnicas orçamentárias:

- Orçamento base zero;
- Orçamento incremental;
- Orçamento participativo.

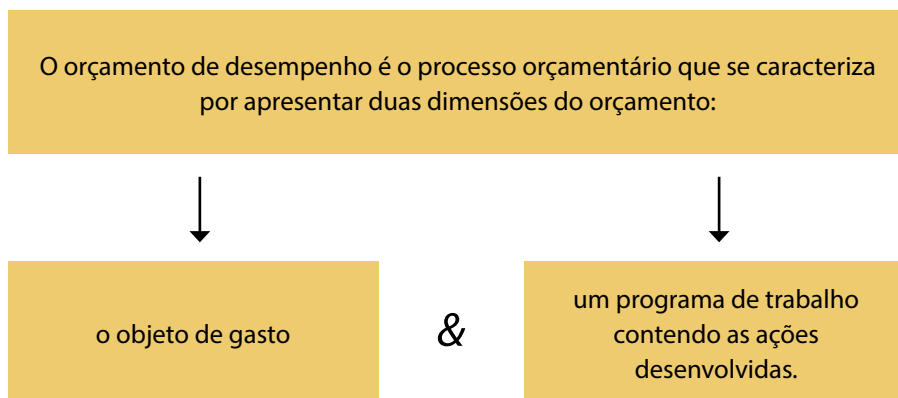
a) **Orçamento tradicional:** caracteriza-se por ser um documento em que constavam apenas a previsão da receita e a autorização da despesa, classificadas como objeto do gasto. A distribuição dos recursos era realizada pelos diversos órgãos para o período de um ano.

Assim, em tal tipo de orçamento, havia o problema de não se levar em conta, em regra, as reais necessidades da administração ou da população. Além disso, não havia maiores preocupações com objetivos econômicos e sociais.

Percebe-se claramente que o orçamento tradicional é dissociado do planejamento, sendo atualizado monetariamente de acordo com o que se gastava no exercício anterior. A sua principal característica era também o seu principal problema: a ênfase aos objetos de gastos.

Ressalte-se que, no caso brasileiro, antes da Lei nº 4.320, de 1964, o orçamento tradicional era o tipo de orçamento empregado na esfera federal.

b) **Orçamento de desempenho:** segundo Gama Júnior (2013, p. 15), o orçamento tradicional evoluiu para o orçamento de desempenho, também conhecido como orçamento de realizações. Nesse tipo de orçamento, a ênfase é no que o governo realiza e não com o que compra, ou seja, preocupa-se agora em saber “as coisas que o Governo faz e não as coisas que o Governo compra”.



O problema desse tipo de orçamento é que, apesar de ser um passo importante, ainda não há vinculação a um planejamento central das ações do governo, ou seja, embora o orçamento de desempenho já interligue os objetos de gastos aos objetivos, não pode ser considerado um orçamento-programa, visto que lhe falta uma característica essencial: a vinculação ao sistema de planejamento.

c) **Orçamento-programa:** como o orçamento de desempenho ainda era falho, faltando-lhe a vinculação com o planejamento governamental, partiu-se para uma técnica mais elaborada, que foi o orçamento-programa, introduzido nos Estados Unidos no final da década de 1950, sob a denominação de PPBS (*Planning Programming Budgeting System*). Esse orçamento foi introduzido no Brasil por meio da Lei 4.320/64 e do Decreto-Lei 200/67.



A implementação do PPBS foi frustrada porque colidia com a decisão do processo político. No formato de itens e linhas de despesa, o orçamento tradicional permitia aos congressistas reduzir o custo político de suas escolhas, uma vez que a decisão focava, por exemplo, em quanto gastar em pessoal, em equipamentos, em pesquisa e em outras rubricas, sem explicitar, contudo, os beneficiários, se grupos, estados ou setores da economia. Assim, com o velho orçamento, camuflavam-se as preferências e paralelamente propiciavam-se os meios para barganhas laterais entre os decisores, que trocavam entre si o apoio ao gasto de órgão que não lhes interessava pelo de outro que vinha ao encontro de sua base política.

O orçamento-programa pode ser entendido como um plano de trabalho ou mesmo como um instrumento de planejamento da ação governamental, por meio da identificação clara e precisa dos programas de trabalho, dos projetos e das atividades, além do estabelecimento de objetivos e metas a serem implementados, bem como a previsão dos custos relacionados.

A Constituição Federal de 1988 constitucionalizou o orçamento-programa no Brasil, regrado até então pela Lei nº 4.320, de 1964, ao estabelecer a normatização da matéria orçamentária por meio do plano plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e orçamentos anuais, como já dissemos, ficando clara a necessidade de planejamento das ações do Estado.

As principais características do orçamento-programa são:

- A integração do orçamento com o planejamento;
- A fixação de objetivos e metas e clara quantificação ou sua qualificação (é importante dizer que o PPA 2012-2015 possibilita que as metas sejam qualificadas, como veremos mais adiante);
- O acompanhamento físico-financeiro;
- A avaliação de resultados e gerência por objetivos.

d) **Orçamento base zero:** na verdade, o orçamento base zero, também chamado de orçamento por estratégia, não é um tipo de orçamento, como o orçamento-programa que vimos anteriormente, ou como o orçamento tradicional, mas apenas uma técnica para a elaboração do orçamento-programa.

O orçamento base zero foi desenvolvido nos Estados Unidos pela *Texas Instruments Inc.*, em 1969, e foi adotado pelo estado de Geórgia, no governo de Jimmy Carter, em 1973.

Caracteriza-se pela apresentação de justificativa da totalidade dos gastos por todos os órgãos governamentais na fase de elaboração da proposta orçamentária anual. A seguir, devem ser feitas a análise, a revisão e a avaliação de todas as despesas propostas e não apenas das solicitações que ultrapassam o nível de gasto já existente no exercício anterior; todos os programas devem ser justificados cada vez que se inicia um novo ciclo orçamentário.

e) **Orçamento incremental:** o orçamento incremental é, na verdade, mais uma característica do orçamento que um tipo de orçamento propriamente dito. Para Wildavsky (2004, p. 46), a orçamentação incremental não é abrangente. O orçamento quase nunca é revisto como um todo a cada ano, no sentido de reconsiderar o montante de todos os programas existentes em comparação a todas as alternativas possíveis. Ao contrário, é baseado no orçamento do ano passado com atenção especial dada a uma estreita margem de aumentos ou de reduções.

O principal fator determinante do orçamento do ano encontra-se no orçamento do ano anterior. A maior parte de cada orçamento é produto de decisões tomadas anteriormente. O orçamento pode ser visto como um *iceberg*; em grande medida, a maior parte encontra-se abaixo da superfície, fora de qualquer controle. Muitos itens são padronizados, simplesmente repetidos a cada ano pela especial razão de que não há motivos para contestá-los.

A aceitação de decisões orçamentárias anteriores, bem como anos de experiência e de especialização acumuladas, permite àqueles que elaboram o orçamento concordarem com aumentos relativamente pequenos da base existente. Os responsáveis dedicam atenção a um pequeno número de itens sobre os quais a batalha orçamentária efetivamente se dará. A realidade política restringe a atenção aos itens em que podem fazer algo – poucos programas novos e possíveis cortes nos antigos.

Assim, fica claro que o orçamento incremental se opõe à técnica do orçamento base zero, em que o gestor precisa justificar, a cada ano, os gastos a serem orçados. Por esse motivo, a técnica do orçamento base zero está mais comumente associada aos orçamentos-programa, enquanto que o orçamento tradicional geralmente é elaborado com base na técnica incremental.



f) **Orçamento participativo:** o orçamento participativo surgiu em Porto Alegre, como forma de democratizar escolhas políticas. Na verdade, não se trata de um tipo de orçamento, mas de uma técnica de elaboração orçamentária. O governante escuta a sociedade quando da elaboração do orçamento público, tentando verificar a possibilidade de entender e atender às demandas da população.



A LRF determina que a população deve ser ouvida na elaboração das leis orçamentárias. Embora haja obrigatoriedade de ouvir a população, o governante não é obrigado a seguir as propostas da sociedade, conquanto o chefe do Poder Executivo de cada uma das esferas da federação detém competência exclusiva para iniciar o processo legislativo orçamentário. No Brasil, ainda há um problema, pois muitas das despesas públicas estão vinculadas por lei a determinado tipo de gasto, a exemplo das despesas a serem realizadas com saúde e educação, o que não dá margem para que haja discricionariedade na aplicação de recursos pelo gestor público.

Por meio deste estudo, foi possível a você:

- Identificar as normas constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis ao orçamento público;
- Conhecer os princípios orçamentários;
- Compreender o objeto de estudo de direito financeiro e do direito tributário;
- Descrever a estrutura do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal;
- Distinguir os tipos de orçamento.



Saiba mais

1) A Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, organiza e disciplina os sistemas de planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10180.htm.

2) A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm

4) Manual Técnico do Orçamento – 2014.

Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/MTO_2014_290713.pdf

5) Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Parte 1 – Procedimentos contábeis orçamentários.

Disponível em: https://www.tesouro.fazenda.gov.br/images/arquivos/artigos/Parte_I_-_PCO.pdf

6) Você sabia que é possível acessar as informações orçamentárias e as estatísticas fiscais do governo federal? Veja as informações e estatísticas em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias>

7) Para conhecer mais sobre o objeto de estudo do direito financeiro, assista ao vídeo do programa “Saber Direito” da TV Justiça, disponibilizado em <http://www.tvjustica.jus.br/index/ver-detalle-programa/idPrograma/212891/youtubeid/sLoXlm7CXto>

Exercícios

Questão 01 – A respeito das normas aplicáveis ao orçamento, marque a opção correta.

- a) Apenas a Constituição Federal de 1988 trata da matéria orçamentária de forma expressa no Brasil.
- b) A Constituição Federal de 1988 não trata da matéria orçamentária de forma expressa no Brasil.
- c) A Lei nº 4.320, de 1964, foi recepcionada com o status de lei complementar, no que se refere às normas sobre finanças públicas e orçamento.
- d) A Lei de Responsabilidade Fiscal, apesar de tratar de matéria orçamentária e de finanças públicas no Brasil, não é uma lei complementar.

Questão 02 – A respeito dos conceitos orçamentários, marque a alternativa correta.

- a) Orçamento Geral da União é o instrumento de governo, de administração, de efetivação e de execução dos planos gerais de desenvolvimento socioeconômico.
- b) Unidade gestora é órgão da administração direta que não é contemplado nominalmente no orçamento geral da União e, justamente por isso, depende de provisão de créditos para execução dos projetos ou atividades a seu cargo.
- c) Unidade administrativa é órgão da administração direta por meio do qual são consignadas dotações específicas do orçamento geral da União para realização de seus programas de trabalho e sobre os quais exerce o poder de disposição.
- d) Unidade orçamentária é a aquela que pode ser tanto orçamentária quanto administrativa e é investida do poder de gerir créditos orçamentários e/ou recursos financeiros.



Parabéns, você finalizou esta lição!

Agora responda às questões ao lado.

Questão 03 – A respeito dos princípios orçamentários, marque a alternativa correta.

- a) Pelo princípio da unidade, o orçamento deve incorporar todas as receitas e despesas, ou seja, nenhuma instituição pública deve ficar fora do orçamento.
- b) Pelo princípio da legalidade, os orçamentos de todos os órgãos autônomos que constituem o setor público devem fundamentar-se em uma única política orçamentária estruturada uniformemente e que se ajuste a um método único.
- c) Pelo princípio da universalidade, o orçamento deve estabelecer um período limitado de tempo para as estimativas de receita e fixação da despesa, ou seja, o orçamento deve compreender o período de um exercício, que corresponde ao ano fiscal.
- d) Pelo princípio da universalidade, há a possibilidade de o Poder Legislativo conhecer o exato volume global das despesas projetadas pelo governo, a fim de autorizar cobranças dos tributos estritamente necessários para atendê-las.

Questão 04 – Ainda em relação aos princípios orçamentários, marque a alternativa correta.

- a) O princípio da clareza decorre diretamente do princípio da universalidade.
- b) Pelo princípio do orçamento bruto, deve ocorrer o registro das receitas e despesas na Lei Orçamentária Anual pelo valor total e bruto, vedadas quaisquer deduções.
- c) Pelo princípio da clareza, todas as parcelas da receita e da despesa devem aparecer no orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução.
- d) O princípio do orçamento bruto é aquele que tem mais relação com a transparência e com a própria possibilidade de fiscalização das atividades do orçamento, sob o ponto de vista de como o Estado aplica os seus recursos.

Questão 05 – Marque a opção correta ainda quanto aos princípios orçamentários.

- a) Pelo princípio da especialização, deverá conter apenas matéria financeira, excluindo-se dela qualquer dispositivo estranho à estimativa da receita e à fixação da despesa para o próximo exercício.
- b) Pelo princípio da exclusividade, as receitas e as despesas devem aparecer no orçamento de maneira discriminada, de tal forma que se possa saber pormenorizadamente a origem dos recursos e sua aplicação.
- c) Pelo princípio da não afetação das receitas, salvo exceções, nenhuma parcela da receita geral poderá ser reservada ou comprometida para atender a certos e determinados gastos.
- d) Pelo princípio do equilíbrio, recursos excessivamente vinculados podem sinalizar dificuldades, pois podem significar sobra em alguns programas de menor relevância e falta em outros da maior prioridade.

Questão 06 – A respeito do direito financeiro e do direito tributário, marque a alternativa correta.

- a) O direito financeiro é o ramo do direito que se ocupa das relações entre o fisco e as pessoas sujeitas a imposições tributárias de qualquer espécie.

b) O direito financeiro é formado pelo conjunto de regras e princípios jurídicos, de caráter determinante e obrigatório, que tratam da atividade financeira realizada pelo Estado.

c) O direito tributário é o ramo do direito que disciplina as ações do Estado para a obtenção da receita e a realização dos gastos com vistas ao atendimento das necessidades públicas.

d) O direito tributário é formado pelo conjunto de regras e princípios jurídicos que têm por objetivo a disciplina do orçamento público, da receita pública, entre as quais se destaca a receita tributária, da despesa pública e da dívida pública.

Questão 07 – Marque a alternativa correta em relação ao Sistema de Planejamento e Orçamento Federal.

a) No Sistema de Planejamento Federal, o órgão central é a Secretaria de Orçamento Federal.

b) Compete às unidades orçamentárias coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da proposta orçamentária da União, compreendendo os orçamentos fiscal e da seguridade social.

c) As unidades orçamentárias têm a responsabilidade principal de coordenar, consolidar, supervisionar e estabelecer normas para elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do orçamento geral da União.

d) É uma das finalidades do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social.

Questão 08 – A respeito do Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento – SIOPI, marque a alternativa correta.

a) O SIOPILegis é o sistema de consulta à legislação, reunindo documentos oficiais publicados cujo assunto seja relacionado direta ou indiretamente ao orçamento público ou sobre ele cause impacto.

b) O SIOPI Gerencial-BI disponibiliza informações sobre o orçamento da União, suas alterações e execução no ano corrente e dados históricos de forma gerencial ou operacional, o que facilita a análise e o acompanhamento da execução orçamentária por meio de relatórios pré-formatados.

c) O SIOPI Acesso Público permite acesso amplo e facilitado às informações do SIOPI, SIAFI e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos por meio de uma única ferramenta de consulta.

d) O SIOPI Relatórios tem o objetivo de fornecer acesso a todos os cidadãos que tenham interesse de acompanhar as informações sobre a Lei Orçamentária Anual, utilizando a base de dados do SIOPI, sem necessidade de autenticação, autorização ou mesmo um cadastro prévio.

Questão 09 – Marque a opção que apresenta efetivamente um tipo de orçamento marcado por sua evolução, e não uma técnica orçamentária.

a) Orçamento incremental.

- b) Orçamento base zero.
- c) Orçamento-programa.
- d) Orçamento participativo.

Questão 10 – A respeito dos tipos de orçamento e das técnicas orçamentárias, marque a alternativa correta.

- a) O orçamento de desempenho se caracteriza por ser um documento onde constavam apenas a previsão da receita e a autorização da despesa, classificadas como objeto do gasto.
- b) O orçamento base zero se caracteriza pela apresentação de justificativa da totalidade dos gastos por todos os órgãos governamentais na fase de elaboração da proposta orçamentária anual.
- c) O orçamento incremental é também chamado de orçamento por estratégia.
- d) O orçamento-programa se caracteriza por apresentar duas dimensões do orçamento: o objeto de gasto e um programa de trabalho, contendo as ações desenvolvidas, e não há vinculação a um planejamento central das ações do governo.