



Foto: Prefeitura de São Bernardo. Represa Billings, região do Alvarenguinha

Entendendo o Orçamento Público: definições e aplicações

Prefeitura de São Bernardo do Campo

Secretaria de Finanças

Departamento de Orçamento e Controladoria

Divisão de Orçamento

São Bernardo do Campo, São Paulo, 09726-253

Sumário

Sumário	2
Introdução	2
Objetivos deste material	3
Capítulo 01 - Definições e tipos de orçamento	3
Capítulo 2 - Sistema orçamentário	8
Plano Plurianual (PPA)	8
Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	9
Lei Orçamentária Anual (LOA)	11
Capítulo 3 - Ciclo orçamentário	12
Capítulo 4 - Orçamento São Bernardo do Campo	14
Capítulo 5 - Programa Governar com Você	16
Capítulo 6 - Princípios orçamentários	20

Introdução

Todos os dias, logo pela manhã quando acordamos, precisamos tomar decisões importantes para a nossa vida para equilibrar as nossas contas, evitando que elas fiquem no “vermelho”. Isso também ocorre fora de casa, nas prefeituras, nas empresas e nas diversas instituições que fazem parte de nossas vidas.

Assim como no nosso dia a dia, nos nossos lares, nas empresas em que trabalhamos, nas instituições em que estudamos, os governantes também precisam saber exatamente a quantidade de dinheiro que têm disponível para arcar com inúmeras despesas com pessoal, materiais diversos e investimentos em diversas áreas que afetam nossas vidas direta ou indiretamente, como saúde, educação, infraestrutura, saneamento básico, meio ambiente, tecnologia etc.

Para que isso seja colocado em prática, a legislação brasileira, especialmente a Constituição Federal de 1988, exige a elaboração do planejamento. Na prática, o orçamento público é uma lei conhecida como LOA (Lei Orçamentária Anual), que juntamente com a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e o PPA (Plano Plurianual) formam o sistema orçamentário brasileiro de planejamento.

Cada uma dessas leis tem objetivos bem definidos no chamado ciclo orçamentário e com respectivos prazos para encaminhamento do projeto de lei pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo.

Objetivos deste material

1. Apresentar as definições e tipos de orçamento público;
2. Ilustrar o sistema orçamentário;
3. Discutir o ciclo orçamentário;
4. Compreender o caminho para acessar as peças orçamentárias de São Bernardo do Campo;
5. Apresentar o Programa Governar com Você.
6. Explicar os princípios orçamentários.

Capítulo 01 - Definições e tipos de orçamento

Existem diversas definições de orçamento público. Resumidamente, pode-se dizer que o orçamento público é um instrumento de planejamento que apresenta, de um lado, as receitas previstas e, de outro, as despesas a serem pagas com essas receitas.

Sendo assim, no caso de uma cidade, a prefeitura que tem diversas despesas para realizar precisa fazer um planejamento de levantamento das receitas e despesas, sempre com antecedência. Por exemplo, o orçamento de 2025 deve ser elaborado em 2024 conforme os prazos previstos na legislação (Constituição Federal de 1988 Lei Orgânica do Município)

Também é importante destacar que o orçamento público envolve diversas áreas de conhecimento como a administração (planejamento), o direito (lei ordinária), a contabilidade pública (fluxos de receitas e despesas), economia (escassez de recursos), políticas públicas (programas e ações para enfrentamento de problemas coletivos), entre outras áreas importantes, também conhecidas como dimensões do orçamento.

O orçamento público é anual, vale apenas para um ano que corresponde ao exercício financeiro. O chefe do poder Executivo é quem tem a iniciativa de elaborar o projeto de lei do orçamento (PLOA). Esse projeto de lei é encaminhado para o Poder Legislativo. Se aprovado, o projeto é transformado em lei.

O exercício financeiro é o período de tempo ao qual se referem a previsão das receitas e a fixação das despesas registradas na LOA.

De acordo como o Ministério do Planejamento e Orçamento:

O orçamento público é o instrumento de planejamento que detalha a previsão dos recursos a serem arrecadados (impostos e outras receitas estimadas) e a destinação desses recursos (ou seja, em quais despesas esses recursos serão utilizados) a cada ano. Ao englobar receitas e despesas, o orçamento é peça fundamental para o equilíbrio das contas públicas e indica as prioridades do Governo para a sociedade.

A União, cada estado e cada município elaboram anualmente seu orçamento. No Orçamento da União, é possível encontrar os valores que o Governo Federal pretende gastar com o seu funcionamento e na execução das políticas públicas, como as de saúde, educação, e segurança. Somente as despesas ali previstas podem ser executadas.

Fonte: MPO. Disponível em: [Orçamento Público](#). Acesso em: 15/02/2024.

A Câmara dos Deputados apresenta a seguinte definição:

Tudo que é arrecadado e gasto pelos Poderes e Órgãos da União depende de lei e precisa ser fiscalizado pelo Congresso Nacional e sociedade. Todo cidadão tem o direito de acompanhar e fiscalizar a correta aplicação dos recursos públicos. O Orçamento da União é definido pela Lei Orçamentária Anual (LOA) devendo observar as regras da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do Plano Plurianual (PPA). O Poder Executivo elabora e encaminha as propostas dessas leis ao Congresso Nacional a quem cabe avaliá-las, ajustá-las e aprová-las.

Fonte: Câmara dos Deputados . Disponível em: [Orçamento da União — Portal da Câmara dos Deputados](#). Acesso em: 15/02/2024.

O tribunal de contas do Estado de São Paulo diferencia o orçamento clássico do orçamento moderno:

*O conceito de orçamento público evoluiu ao longo das últimas décadas. A princípio, prevalecia uma **visão clássica** do orçamento, que o considerava como mero instrumento de previsão de receitas e fixação de despesas.*

Sob aquele viés, o orçamento era visto notadamente como instrumento de controle político do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo, sobretudo sob o aspecto contábil-financeiro. A principal ênfase era no que se gastava (meios), e não no que se realizava (fins). Não havia, portanto, integração entre planejamento e orçamento.

Com o passar do tempo, novas técnicas administrativas foram sendo incorporadas ao processo de previsão de receitas e fixação de despesas.

Atualmente, o orçamento é visto não apenas como instrumento contábil, mas como parte de um sistema complexo que integra planejamento e orçamento, de modo a viabilizar políticas públicas organizadas em programas e ações. A estrutura do orçamento, sob esse enfoque, passa a considerar aspectos de eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais. Assim, enquanto o **orçamento tradicional** tinha como principal função o controle político, o **orçamento moderno** é visto como instrumento de planejamento das ações da Administração, com importante papel de propulsor de desenvolvimento econômico e social.

Fonte: TCE-SP. Disponível em: [MANUAL DE Planejamento PÚBLICO TCESP](#). Acesso em: 15/02/2024

Os principais tipos de orçamento são: orçamento tradicional (ou clássico), orçamento de desempenho e orçamento-programa (orçamento moderno). Outros tipos de orçamento são: Orçamento Base Zero (OBZ), e orçamento participativo.

Atualmente, os prefeitos, governadores e Presidente da República devem elaborar o orçamento-programa que é baseado em programas, ações, metas, objetivos e indicadores.

Orçamento-programa

Nesse tipo de orçamento, as ações do Governo são organizadas por meio de **programas**, que põem em prática os objetivos estratégicos estabelecidos no PPA. É importante destacar que, embora os entes da federação devam organizar seus orçamentos por programas, cada um estabelecerá suas próprias estruturas de programas, códigos e identificação, respeitados os conceitos e determinações da Portaria MOG nº 42, de 14 de abril de 1999 (art. 3º).

De acordo com essa Portaria, o **Programa** é o instrumento de organização da ação governamental que visa à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual (art. 2º, "a", da Portaria MOG nº 42/1999).

Assim, cada programa articula um conjunto de **ações** que visam atender determinada demanda da sociedade. As ações que compõem cada programa, por sua vez, podem ser classificadas em **projetos, atividades e operações especiais**.

O **projeto** consiste um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo (art. 2º, "b", da Portaria MOG nº 42/1999).


A **atividade**, assim como o projeto, é um instrumento de programação criado para alcançar o objetivo de um programa, com a diferença que envolve um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente (art. 2º, “c”, da Portaria MOG nº 42/1999).

A principal diferença entre **projeto** e **atividade** é que, enquanto a primeira se limita no tempo (concorrendo para a expansão ou aperfeiçoamento da ação), a segunda se realizada de modo contínuo e permanente (gerando um produto necessário para a manutenção da ação de governo). As ações também podem ser classificadas em **operações especiais**, que se relacionam a despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços (art. 2º, “d”, da Portaria MOG nº 42/1999). É o caso, por exemplo, do refinanciamento da dívida.

Comparação entre os orçamentos clássico do orçamento moderno

Orçamento tradicional (clássico)	Orçamento moderno (orçamento-programa)
O processo orçamentário é dissociado dos processos de planejamento e de programação.	O orçamento é o elo entre o planejamento e as funções executivas da organização.
A alocação dos recursos visa à aquisição de meios	A alocação de recursos visa à consecução de objetivos e metas.
As decisões orçamentárias são tomadas tendo em vista as necessidades das unidades organizacionais.	As decisões orçamentárias são tomadas com base em avaliações e análises técnicas das alternativas possíveis.
Na elaboração do orçamento, são consideradas as necessidades financeiras das unidades organizacionais.	Na elaboração do orçamento, são considerados todos os custos dos programas, inclusive os que extrapolam o exercício.
A estrutura do orçamento dá ênfase aos aspectos da gestão	A estrutura do orçamento está voltada para os aspectos administrativos e os de planejamento.

Por fim, destaca-se que a elaboração e a execução da lei orçamentária deve ser baseada em princípios que são premissas a serem observadas. Alguns princípios orçamentários são: unidade, universalidade e anualidade.






Unidade	Universalidade	Anualidade ou Periodicidade
<ul style="list-style-type: none">•O orçamento deve ser uno•Deve existir apenas um orçamento para dado exercício financeiro	<ul style="list-style-type: none">•O orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas do Estado	<ul style="list-style-type: none">•O orçamento deve ser elaborado e autorizado para um determinado período de tempo.•chamado exercício financeiro, e que corresponde ao civil.

Outros princípios são: totalidade, **Pureza ou Exclusividade Orçamentária**, especificação, especialização ou discriminação, clareza, programação, regionalização, publicidade e transparência, não vinculação ou não afetação das receitas, equilíbrio orçamentário, legalidade, orçamento bruto, exatidão ou realismo orçamentário, orçamento impositivo. Todos estes princípios são detalhados no Capítulo 06.

Capítulo 2 - Sistema orçamentário

O sistema orçamentário brasileiro é baseado na Constituição Federal de 1988 que obriga a elaboração de três peças orçamentárias: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) pode ser resumido da seguinte forma:

	Plano PLurianual (PPA) <ul style="list-style-type: none">•Estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública•Apresenta os programas governamentais•Vigência de 4 anos
	Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) <ul style="list-style-type: none">•Estabelece metas e prioridades•Orienta a LOA•Equilíbrio entre receitas e despesas•Anual
	Lei Orçamentária Anual (LOA) <ul style="list-style-type: none">•Orçamento propriamente dito•Prevê receitas e fixa despesas•Anual

Plano Plurianual (PPA)

O Plano Plurianual é um instrumento de planejamento de médio prazo (4 anos) que estabelece, de forma regionalizada, as **diretrizes, objetivos e metas** da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (art. 165, § 1º, da CF/1988).

As **diretrizes** retratam as orientações gerais do governo, para que sejam alcançados os objetivos traçados no Plano Plurianual nos seus quatro anos de vigência.

Os **objetivos** discriminam os resultados que se pretende alcançar para superar as dificuldades diagnosticadas, devendo ser descritos de forma clara e direta para comunicar à sociedade as estratégias de governo no âmbito de cada política pública.

Já as **metas** mensuram o alcance dos objetivos, podendo ser de natureza qualitativa ou quantitativa, evidenciando o que se pretende fazer e quantos serão os beneficiados no

âmbito de cada ação. A meta fornece um parâmetro para acompanhamento da evolução de um objetivo ao longo dos quatro anos de vigência do PPA. Cada objetivo pode conter uma ou mais metas, as quais devem, sempre que possível, ser acompanhadas de critérios de regionalização.



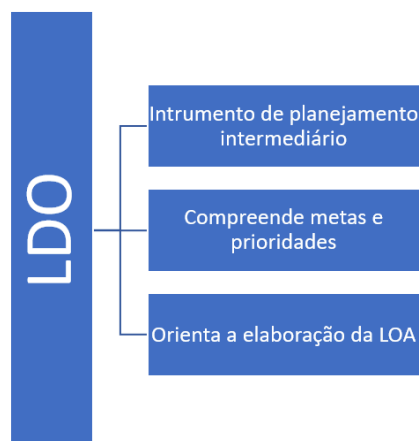
Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é o instrumento de planejamento que norteia a elaboração do orçamento, estabelecendo os programas do PPA que serão contemplados com dotações no escopo de cada LOA.

Trata-se, portanto, do elo entre o planejamento estratégico (PPA) e o planejamento operacional (LOA). Para assegurar a compatibilidade entre o PPA e a LDO, o art. 166, § 4º, da CF/1988 determina que as emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas se incompatíveis com o plano plurianual.

Na mesma linha, para que haja harmonia entre a LOA e a LDO, as emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente poderão ser aprovadas caso sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (art. 166, § 3º, I).

Além de orientar a elaboração da LOA, a LDO deve compreender as metas e prioridades da Administração Pública (incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente), dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (art. 165, § 2º, da CF/1988).



A Lei de Responsabilidade Fiscal obriga a elaboração dos seguintes anexos da LDO:

ANEXO DE METAS FISCAIS (AMF)

Metas fiscais podem ser conceituadas como sendo a expectativa de arrecadação e gastos, visando produzir “sobra” (superávit primário) para quitação de juros e do principal da dívida. O AMF estabelece as metas anuais em valores correntes (incluída a inflação esperada) e constantes (com expurgo dos efeitos inflacionários) para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes, conforme extraímos do § 1º, do artigo 4º, da LRF

ANEXO DE RISCOS FISCAIS (ARF)

De acordo com o § 1º, do artigo 4º, da LRF, podemos definir riscos fiscais como a possibilidade da ocorrência de eventos ou fatos econômicos capazes de impactar ou onerar de forma substancial e negativa as contas públicas, ou seja, ameaçar o almejado equilíbrio na execução orçamentária.

Lei Orçamentária Anual (LOA)

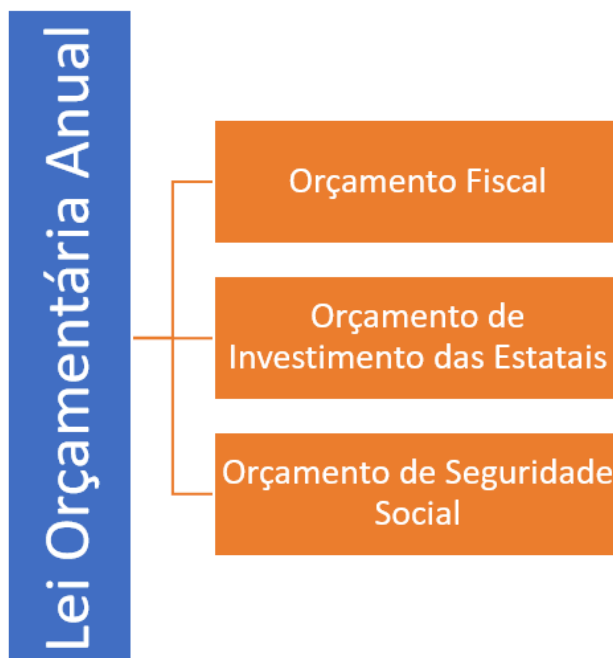
É na Lei Orçamentária Anual que estão previstos os recursos a serem arrecadados e fixadas as despesas a serem executadas. Trata-se, portanto, do orçamento propriamente dito.

Enquanto o PPA responde pelas ações estratégicas, a LOA organiza as ações de governo em nível operacional. Assim, a LOA, seguindo as diretrizes, objetivos e metas do PPA, determina as ações a serem executadas, ano a ano, em harmonia com as metas e prioridades previstas na LDO.

Embora seja uma lei ordinária formal, submetendo-se ao processo legislativo de discussão, votação, aprovação e publicação, a LOA não é lei em sentido material, pois dela não se origina direito subjetivo.

Nenhum programa ou projeto pode ser iniciado se não houver sido incluído na LOA e nenhuma despesa pode ser realizada nem obrigação direta assumida caso exceda os créditos orçamentários ou adicionais (incisos I e II do caput do art. 167, da CF/1988).

Destaca-se, ainda, que o Código Penal tipifica a ordenação de despesa não autorizada por lei como crime contra as finanças públicas, punível com reclusão de um a quatro anos (art. 359-D, do Decreto-Lei nº 2.848/1940).



Capítulo 3 - Ciclo orçamentário

Apesar do orçamento ser válido por um ano que corresponde ao exercício financeiro, existem ações a serem executadas antes e depois do tudo começa com um projeto de lei elaborado pelo chefe do poder executivo no ano que antecede a execução do orçamento. Durante a execução do orçamento as receitas são arrecadadas e as despesas são realizadas. Nesse momento é possível que o orçamento seja alterado mediante os chamados créditos adicionais que podem ser de três espécies: suplementar, especial e extraordinário. Após a execução do orçamento, os controles interno e externo fazem a avaliação do cumprimento de metas e das contas públicas, entre diversas outras avaliações e controle.

Sendo assim, o ciclo orçamentário corresponde ao período de tempo no qual se processam as atividades orçamentárias, abrangendo desde o diagnóstico e a elaboração das peças de planejamento, até as atividades de controle e avaliação.



1. Diagnóstico e elaboração

O ciclo orçamentário inicia-se com o diagnóstico, que compreende o levantamento formal dos problemas, necessidades e deficiências antecedentes ao planejamento. Tendo em vista

a complexidade desse levantamento, imprescindível que seja realizado por equipe de profissionais estruturada, dedicada e treinada, a qual deve ser capaz de reunir informações das diversas áreas de atuação do ente.

Durante o processo de elaboração dos planos, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento, é importante incentivar a participação popular e realizar audiências públicas (art. 48, § 1º, I, da LRF; art. 44, Lei federal nº 10.257/2001). Em relação à competência para a elaboração inicial das peças de planejamento, o art. 165, caput, da CF/1988 estabelece que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais são leis de iniciativa do Poder Executivo.

2. Discussão, votação e aprovação

O chefe do Poder Executivo encaminha o projeto de lei para o Poder Legislativo. O Chefe do Executivo poderá propor modificação nos projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, desde que não iniciada a votação, na Comissão responsável pela matéria, da parte cuja alteração é proposta (art. 166, § 5º, da CF/1988).

3. Execução

A terceira fase do ciclo orçamentário corresponde à implementação do que foi planejado no Plano Plurianual, nas diretrizes orçamentárias e no orçamento anual. Durante essa fase serão arrecadadas as receitas e executadas as despesas, de forma a cumprir os programas e ações de governo. Segundo o art. 168 da CF/1988, os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

4. Controle e avaliação

A Constituição do Estado de São Paulo, mantendo o padrão adotado pela Constituição Federal de 1988, prevê a existência de dois tipos de Controle: o **Interno** e o **Externo**. O **Controle Interno** é aquele exercido por órgão do próprio Poder que é fiscalizado, sendo que as suas finalidades estão previstas no art. 35, caput, da Constituição Estadual. O **Controle Externo**, por sua vez, será exercido pelo Poder Legislativo, com apoio do Tribunal de Contas do Estado, cujas competências estão elencadas no art. 33, caput, da Constituição Estadual.


Capítulo 4 - Orçamento São Bernardo do Campo

O orçamento de São Bernardo do Campo pode ser acessado por qualquer pessoa. Basta entrar no Portal da Transparência ([Planejamento Orçamentário - São Bernardo](#)) e clicar na opção “Planejamento Orçamentário”. Depois, escolher a peça orçamentária: PPA, LDO e LOA.



Ao escolher, por exemplo, LOA, o próximo passo será a escolha do ano de interesse, desde a mais antiga (2009) até a mais recente (2024).





Para a elaboração das peças orçamentárias é necessário observar e aplicar a legislação pertinente ao orçamento público e à responsabilidade fiscal com os recursos públicos.

Também existem dois instrumentos importantes que ajudam na elaboração das peças orçamentárias: o Plano de Governo e o Programa Governar com Você. Esses instrumentos representam os desejos dos moradores da cidade que podem ser atendidos através dos programas e ações que são inseridos no planejamento municipal.

Capítulo 5 - Programa Governar com Você

O **Programa Governar com Você**, criado em 2017, tem como objetivo incentivar a participação da população na elaboração de diretrizes, objetivos e metas da administração para o ano seguinte.

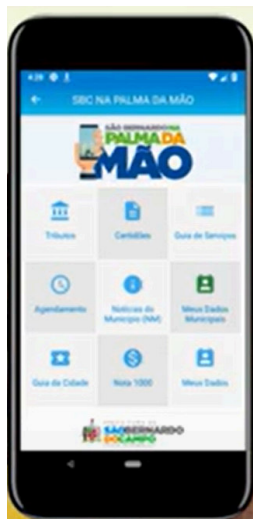
Com o Programa Governar com Você, cada morador pode dar a sua opinião e apresentar suas sugestões de investimento por meio de consulta pública aberta pela Prefeitura, dentro de várias áreas de interesse do dia a dia da população, tais como:

- saúde,
- educação,
- segurança pública,
- desenvolvimento econômico,
- assistência social,
- transporte,
- esporte,
- cultura,
- habitação,
- sustentabilidade ambiental,
- gestão responsável dos recursos,
- cidade inclusiva,
- fortalecimento institucional,
- valorização do funcionalismo e
- cuidados para a cidade.

O programa Governar com Você dá voz a toda população. Moradores de todos os bairros podem participar e dar a sua contribuição sobre as futuras ações da Prefeitura.

Com base nos votos das prioridades e sugestões dos moradores da cidade, a Prefeitura distribui o orçamento de forma mais eficiente e realiza melhorias que trarão soluções para São Bernardo.

A consulta pública é realizada de forma *online*, pelo *site* ou pelo aplicativo SBC na Palma da Mão.



GOVERNAR

com você

Ciclo 2025

Programa Governar com Você - Ciclo 2.025

A Prefeitura de São Bernardo do Campo agradece a sua participação na escolha das prioridades para a cidade!

Objetivo do Programa: votar as prioridades do Plano de Governo para o ciclo orçamentário do exercício de 2025.

Instruções:

- Você pode escolher 3 prioridades de investimentos na cidade em diversos eixos temáticos (Desenvolvimento Econômico, Saúde, Educação, Transporte etc.).
- Também, se desejar, apresente sugestão de demanda que você gostaria de priorizar, caso esta não esteja listada nos eixos de votação.

Período de votação:

Previamente à Lei de Diretrizes Orçamentárias ou ao Plano Plurianual, o Município divulga o período de abertura do sistema para votação de 3 prioridades dentre os eixos do Plano de Governo;

Após o encerramento da votação, os dados são compilados e encaminhados para as Secretarias Municipais para fins de inserção na peça orçamentária do exercício seguinte.

Escolhas do Governar com Você que viraram realidade

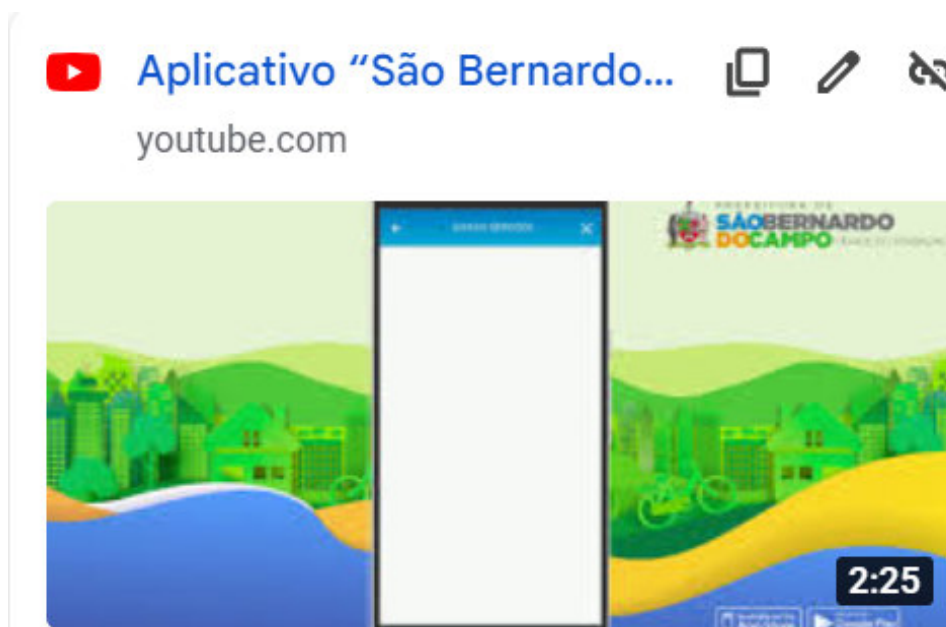
Conclusão do Hospital de Urgência	
Equipamentos para o Hospital de Urgência	
Construção do CAPS Farina e Silvina	
Bom Prato São Bernardo	
Fábrica de Cultura	
Turismo Industrial	

Para o ciclo 2024 foram registados 34.900 votos nas prioridades de investimento para a cidade. Ao longo do período 2018-2024 foram contabilizados mais de 222,5 mil votos e diversas sugestões de melhoria para a cidade.

Ciclo	Número de votos
2018	27.543
2019	15.977
2020	24.583
2021	43.882
2022	44.783
2023	30.997
2024	34.900

Fonte: Prefeitura de São Bernardo do Campo, Secretaria de Finanças

Aplicativo SBC na Palma da Mão



Capítulo 6 - Princípios orçamentários

Os princípios são premissas a serem observadas na elaboração e na execução da lei orçamentária (CÂMARA DOS DEPUTADOS). Os princípios mais conhecidos são os da unidade, universalidade e anualidade, conforme a Lei 4.320/1964. No entanto, existem diversos outros princípios que devem ser seguidos pela Administração Pública no momento da elaboração do orçamento.

Unidade, Universalidade e Anualidade ou Periodicidade

De acordo com o **princípio da unidade**, o orçamento deve ser uno, ou seja, deve existir apenas um orçamento para dado exercício financeiro e para determinado ente, contendo todas as receitas e despesas. O **princípio da universalidade** prega que o orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas do Estado (CÂMARA DOS DEPUTADOS). Diferentemente, de acordo com o princípio da **Anualidade ou Periodicidade**, o orçamento deve ser elaborado e autorizado para um determinado período de tempo, chamado exercício financeiro, e que corresponde ao civil. A exceção se dá nos créditos especiais e extraordinários autorizados nos últimos quatro meses do exercício, que podem ser reabertos nos limites de seus saldos, no ano seguinte, incorporando-se ao orçamento do exercício subsequente (CÂMARA DOS DEPUTADOS).

Totalidade, Pureza ou Exclusividade Orçamentária

O **princípio da Totalidade** possibilita a coexistência de vários orçamentos autônomos, mas que podem ser vistos de forma consolidada, permitindo-se assim uma visão ao mesmo tempo segregada e geral das finanças públicas. A Constituição de 1988 trouxe melhor entendimento para a questão ao precisar a composição do orçamento anual (Orçamento da União) será integrado pelas seguintes partes: a) orçamento fiscal; b) orçamento da seguridade social; e, c) orçamento de investimentos das estatais. O **princípio da pureza ou exclusividade**, previsto no § 8º do art. 165 da CF, estabelece que a LOA não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa. São ressalvados 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 (CÂMARA DOS DEPUTADOS).

Especificação, Especialização ou Discriminação, Clareza, Programação

Tratam-se de princípios apontados pela doutrina que apresentam certa correlação. As receitas e as despesas devem ser evidenciadas na lei orçamentária de forma discriminada, de tal forma que se possa saber, pormenorizadamente, as origens dos recursos e sua aplicação. " A necessidade de especificação, especialização ou discriminação das despesas

atendem, obviamente, o objetivo de permitir que ao Legislativo e à sociedade o exame pormenorizado da destinação dos recursos (CÂMARA DOS DEPUTADOS).

Regionalização, Publicidade e Transparência

O **princípio da regionalização** do gasto público tem como propósito atender à necessidade de se verificar, na elaboração e na execução da lei orçamentária, o cumprimento do art. 3º, inciso III, da Constituição. Esse dispositivo elege, como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a redução das desigualdades sociais e regionais (CÂMARA DOS DEPUTADOS). Conforme o princípio da **Não Vinculação ou Não Afetação das Receitas** nenhuma parcela da receita geral poderá ser reservada ou comprometida para atender a certos casos ou a determinado gasto. Ou seja, a receita não pode ter vinculações. Essas reduzem o grau de liberdade do gestor e engessa o planejamento de longo, médio e curto prazos (CÂMARA DOS DEPUTADOS).


Equilíbrio Orçamentário, Legalidade

O princípio do equilíbrio é um princípio clássico que tem merecido maior atenção, mesmo fora do âmbito específico do orçamento, pautado nos ideais liberais dos economistas clássicos (Smith, Say, Ricardo). O keynesianismo (a partir dos anos 1930) tornou-se uma contraposição ao princípio do orçamento equilibrado, justificando a intervenção do governo nos períodos de recessão, especialmente para financiar investimentos com potencial de geração de emprego. Admitia-se o déficit (dívida) e seu financiamento. Economicamente haveria compensação, pois a utilização de recursos ociosos geraria mais emprego, mais renda, mais receita para o Governo e, finalmente, recolocaria a economia na sua rota de crescimento. No Brasil, as últimas Constituições têm tratado essa questão ora de maneira explícita ora de forma indireta. A Constituição de 1967 dispunha que : "O montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total de receitas estimadas para o mesmo período" (CÂMARA DOS DEPUTADOS).

Conforme o princípio da legalidade, a aprovação do orçamento deve observar processo legislativo porque trata-se de um dispositivo de grande interesse da sociedade. O respaldo a este princípio pode ser encontrado nos art. 37 166 da CF de 1988. O Art. 166 dispõe que: "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." (CÂMARA DOS DEPUTADOS)

Orçamento Bruto, Exatidão ou Realismo Orçamentário e Orçamento Impositivo

De acordo com o **princípio do orçamento bruto** todas as parcelas da receita e da despesa devem aparecer no orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução. A intenção é a de impedir a inclusão de valores líquidos ou de saldos resultantes do confronto entre receitas e as despesas de determinado serviço público. O **princípio da exatidão** estabelece que as estimativas devem ser tão exatas quanto possível, de forma a garantir à peça orçamentária um mínimo de consistência para que possa ser empregado



como instrumento de programação, gerência e controle. Indiretamente, os autores especializados em matéria orçamentária apontam os arts. 7º e 16 do Decreto-Lei nº 200/67 como respaldo ao mesmo (CÂMARA DOS DEPUTADOS).

No que tange ao **orçamento Impositivo**, de acordo com o § 10 do art. 165 da CF, a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. Esse dever de executar as programações que constam da lei orçamentária foi inserido pela Emenda Constitucional 100, de 2019. Ampliou-se, para todo o orçamento público, o regime jurídico de execução que já se encontrava definido para as programações incluídas por emendas individuais (desde a EC nº 85, 2015, que promoveu mudanças no art. 166 da CF). (CÂMARA DOS DEPUTADOS)

Referências Bibliográficas

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Informações e pesquisas sobre o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). [Orçamento da União — Portal da Câmara dos Deputados](#).

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Princípios orçamentários. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/principios.html>>.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. [Orçamento Público](#).

SENADO FEDERAL. Orçamento fácil. Vídeos diversos. [Orçamento Fácil](#).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. [MANUAL DE Planejamento PÚBLICO TCESP](#).