

Eixo Temático: Estratégia e Internacionalização de Empresas

**CONCEITOS QUE ENVOLVEM O CICLO ORÇAMENTÁRIO RELATIVO ÀS
ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL**

**CONCEPTS INVOLVING THE BUDGET CYCLE ON THE ADMINISTRATIVE
ACTIVITIES IN THE FEDERAL PUBLIC SERVICE**

João Pedro Pereira Dos Santos, Jonathan Saidelles Corrêa, Damiana Machado De Almeida, Sheila De Oliveira Goulart e Carina Dias Da Silva Rodrigues

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo detalhar de forma ordenada os conceitos dos instrumentos da Administração Pública que compõem e direcionam o orçamento público nacional desde sua origem, sua elaboração e por consequência sua execução e controle. O Orçamento Público Federal é executado anualmente em instituições subordinadas ao governo federal, regido pelas normas da Lei Orçamentária Anual. No entanto, é necessário salientar que são necessários inúmeros procedimentos que possibilitam a correta forma de atuar em conformidade com as normas determinadas pela lei, seguindo os princípios da Administração Pública. O artigo foi desenvolvido utilizando-se da pesquisa bibliográfica, com materiais já publicados sobre o tema, assim como uma análise documental de documentos oficiais. Nesse sentido, evidenciou-se a relevância da compreensão das etapas inerentes ao processo da implementação do Orçamento Público. Primeiramente foi conceituado o Orçamento Público, indicando suas principais características, sendo direcionando para os conceitos inerentes ao Ciclo Orçamentário Nacional, descrevendo características do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentária e Lei Orçamentária Anual, como elementos que o compõe, sem menosprezar os princípios do orçamento público.

Palavras-chave: orçamento público, lei orçamentária, execução financeira.

ABSTRACT

This paper aims to detail in an orderly manner the concepts of the instruments that make up the public administration and direct the national public budget since its origin, its development and therefore its implementation and control. The Federal Public Budget runs annually in institutions subordinate to the federal government, ruled by the rules of the Annual Budget Law. However, it should be noted that numerous procedures are necessary to enable the correct way to act in accordance with certain standards by law, following the principles of public administration. The product was developed using the literature, with material already published on the subject, as well as a documentary analysis of official documents. In this sense, he highlighted the relevance of understanding the steps inherent in the implementation of public budget process. First was the Public Budget conceptualized, indicating its main features, and directing to the concepts inherent in the Cycle National Budget, describing features of the Multi-Year Plan, the Law of Budgetary Guidelines and Annual Budget Law, as elements that compose it, without ignoring the principles of budget public.

Keywords: public budget, budget law, financial execution.

1. INTRODUÇÃO

O conhecimento básico dos conceitos sobre Orçamento Público na Administração Pública Federal, principalmente no que tange as etapas que envolvem os gastos com a manutenção e investimento nos órgãos subordinados ao governo federal, são de suma importância para se busque a eficiência e eficácia nos processos administrativos dos diversos órgãos e setores do governo federal.

Ao ingressar em exercício no serviço público federal, o servidor, em alguns casos, inicia suas atividades sem o preparo ou ambientação à realidade do serviço público. Nesses casos, as atividades de sua competência são realizadas automaticamente e de forma continuada, ficando para segundo plano o entendimento das repercussões financeiras e orçamentarias de seus atos. Suas relações com o orçamento público federal estão vinculadas desde o momento de sua inscrição para a realização no concurso em que foi aprovado e o acompanha até sua aposentadoria.

Se por um lado, os servidores que atuam na gestão estratégica da organização devem levar em conta todos os preceitos que envolvem o orçamento, na projeção orçamentária para o exercício financeiro posterior, por outro lado, é importante que todo o servidor público tenha o orçamento público como base inicial de conhecimento para que entenda como é possível a realização contínua de atividades de uma instituição pública, independentemente de seu modelo de gestão e que, ano após ano, recebe recursos públicos e se utiliza desses para sua manutenção ou expansão, tendo como premissa a atuação de uma instituição pública e gratuita.

Questionamentos de como uma organização pública se mantém realizando pagamento de pessoal, contas de água luz, telefone, comunicação, internet, entre outros e ainda honra seus compromissos pelos serviços realizados por empresas prestadoras de serviços, contratadas mediante processos licitatórios nas construções de prédios novos, serviços de vigilância além de maquinários nos investimentos, poderão ser respondidas satisfatoriamente a partir do momento em que se tem o discernimento de como se origina o orçamento público e por consequência seu ciclo orçamentário.

Nesse contexto, o objetivo deste artigo é apresentar conceitos do Orçamento Público, com uma exposição básica de como ele é definido, desde sua elaboração até como o Estado o utiliza. Ainda serão descritos os princípios orçamentários, mencionados pela Lei 4.320/64 dando sequência na apresentação do trabalho. Do mesmo modo, serão apresentadas as etapas da elaboração do Orçamento, em que serão expostos o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) a Lei Orçamentária Anual (LOA), configurando-se assim, o Ciclo Orçamentário, com seus conceitos prazos e períodos de vigência.

Por fim, será descrita a execução orçamentária e financeira na forma de utilização do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) por onde o governo executa e acompanha todos os movimentos que envolvem o orçamento e os recursos financeiros vinculados à Administração Pública Federal.

2. MÉTODO

Esta pesquisa caracteriza-se como uma revisão no qual foram utilizados documentos oficiais em virtude de terem sido consultados livros, artigos científicos e teses já publicadas anteriormente, para formar o embasamento teórico que serviu de alicerce para a análise de dados realizada. Em virtude disso, pode-se definir este estudo como bibliográfico e descritivo. Para Gil (1991, p. 48), “a pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”.

Pode-se também, caracterizá-la como descritiva, pois foi realizado um estudo no qual os dados foram coletados, registrados e analisados de forma a identificar os principais conceitos que envolvem o ciclo orçamentário em âmbito federal. Segundo Barros e Lehfeld (2000, p. 70), “nesse tipo de pesquisa, não há a interferência do pesquisador, isto é, ele descreve o objeto de pesquisa. Procura descobrir a frequência com que um fenômeno ocorre, sua natureza, característica, causas, relações e conexões com outros fenômenos”.

No decorrer do estudo, buscou-se discorrer sobre o processo orçamentário e financeiro, explicitando conceitos, ferramentas e demais fatores importantes sobre o tema, principalmente no que tange o orçamento público, a execução orçamentária e financeira, assim como uma breve contextualização sobre o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI).

3. ORÇAMENTO PÚBLICO

Para administrar o país é necessário que o governo tenha condições financeiras para cobrir as despesas relacionadas com suas atividades, sejam elas nas construções de prédios, aquisição de máquinas, equipamentos ou ainda na contratação de novos servidores. Para isso, o governo se utiliza, em grande parte, dos valores recebidos por conta das arrecadações oriundas dos tributos na forma de impostos, taxas ou contribuições recolhidas pela população e das empresas.

Com as arrecadações, são disponibilizados recursos financeiros para a realização das despesas distribuídas em programas de governo. Nesses programas, valores são distribuídos em ações que indicarão de que maneira serão aplicados (BRASIL, 2014). Nesse sentido, a revista Orçamento Federal ao Alcance de Todos define de forma mais simples o orçamento:

O orçamento, mais do que definir valores de gastos, aponta o que, onde e em que quantidade o cidadão e a sociedade receberão em bens e serviços do Estado em retribuição aos tributos pagos, em áreas que afetam a vida de todos nós. Além disso, informa para a população como estará distribuído o dinheiro público e demonstra o compromisso do governo brasileiro em manter a disciplina fiscal nas suas contas para o próximo ano. Por isso é um instrumento tão importante (BRASIL, 2014).

A atividade financeira dos Estados é disciplinada pelo Direito Financeiro que envolve receita, despesas, orçamento e crédito público, visando alcançar o objetivo maior do Estado que é a promoção do bem-estar da coletividade (PALLUDO, 2013). Por outro lado, para Baleeiro (2012, p. 04) “a atividade financeira consiste em obter, criar, gerir e despender os recursos necessários para atender a necessidades da população, pela qual o Estado assume a responsabilidade, deslocando bens e serviços do setor privado para o público”.

Para Bernardoni e Cruz (2009) o Estado tem como objetivo principal a utilização do orçamento público como instrumento para o alinhamento entre os estados, municípios e união

na gestão pública, visando a promoção e a regulação da justiça social, política, ambiental, cultural e territorial, classificando as etapas de elaboração do Orçamento público em quatro etapas, contemplando a elaboração: do Plano Plurianual; da Lei de Diretrizes Orçamentárias; da Lei Orçamentária Anual; e do Plano Diretor.

De forma mais simples, Palludo (2013, p. 7) define:

O orçamento público: é o instrumento de viabilização do planejamento governamental e de realização das políticas públicas organizadas em programas, mediante a quantificação das metas e a alocação de recursos para as ações orçamentárias (projetos, atividades e operações especiais).

Em sua elaboração, o orçamento público federal é definido estimando as receitas, ou seja, fazendo-se a previsão de arrecadação para que se possa estabelecer as despesas, sendo elas classificadas em primárias e financeiras, pela definição da secretaria de Orçamento Federal (BRASIL, 2014).

Englobando as etapas que envolvem o PPA, LDO E LOA respectivamente tem-se a definição do ciclo orçamentário ampliado ou ciclo de planejamento e orçamento federal que corresponde um período mais amplo, superior a quatro anos que inicia com a elaboração, discussão votação e aprovação do PPA, posteriormente ocorrendo o mesmo para a aprovação da LDO que por fim direcionará a elaboração, discussão e aprovação, execução, controle e avaliação da LOA.

A Quadro 1 apresenta o ciclo orçamentário ampliado, indicando suas datas-limite e vigência dos instrumentos do sistema orçamentário brasileiro:

Quadro 1 – O Ciclo Orçamentário Ampliado

Etapas	PPA	LDO	LOA
Encaminhamento	31 de agosto do 1º ano do mandato presidencial	15 de abril	31 de agosto
Aprovação	22 de dezembro	17 de julho	22 de dezembro
Vigência	4 anos. De 1º de janeiro do 2º ano do mandato presidencial até 31 de dezembro do 1º ano do mandato seguinte.	18 meses. Da aprovação até o dia 31 de dezembro do ano seguinte.	1º de janeiro a 31 de dezembro.

Fonte: Palludo (2013, p. 120)

Ainda, sobre a Lei do Orçamento definida pela Lei Federal nº 4.320/64, em seu artigo 2º, que a lei do orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade. Nesse caso, como a Lei do Orçamento comenta a obrigação de atendimento a três dos Princípios Orçamentários, a seguir, são descritos os outros princípios inerentes à Lei do Orçamento.

Referindo-se à lei Orçamentária, com a característica de natureza ordinária, também

difere das outras leis, por ser uma lei, de efeito concreto com prazo anual de validade, refletindo a forma como o Estado pretende realizar e atender suas necessidades públicas. (CREPALDI, 2013).

3.1 PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

Definidos por ser o conjunto de regras básicas que norteiam todo o processo orçamentário, visam assegurar os fins propostos pela LOA em busca da eficiência e eficácia no Orçamento. “Esses princípios têm como premissa o resguardo da função política do orçamento aprovado pelo Legislativo para a execução do plano pelo Executivo” (BALEEIRO, 2013, p.552). Os Princípios Orçamentários, no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público são descritos conforme exposto nos próximos subtítulos.

3.1.1. Princípio da Unidade ou Totalidade

Determina que todas as despesas e receitas governamentais devem compor um único orçamento para cada um dos entes federados, sejam eles União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Com o intuito de se evitar múltiplos orçamentos paralelos dentro da mesma pessoa política. Previsto na forma expressa no art. 2º da Lei nº 4.320, de 1964. Deve ser prevista em um único documento formal também atendendo, segundo Crepaldi (2013, p. 43) “uma unidade de orientação política, estruturando esses orçamentos a um único método ainda que existam diversos orçamentos, dentre eles, o fiscal, o de investimentos, de seguridade social”.

3.1.2. Princípio da Universalidade

Expresso pelo *caput* do art. 2º da Lei 4.320/64, sendo recepcionado pelo art. § 5º do art. 165 da Constituição Federal, define que a Lei Orçamentária Anual de cada ente federado deverá conter todas as receitas e despesas de todos os poderes, órgãos, entidades, fundações instituídas e mantidas pelo poder público. Esse princípio configura todas as despesas e receitas de todos os poderes e entidades da administração pública, perfazendo um orçamento bruto e contribuindo para a obtenção do equilíbrio financeiro (CREPALDI, 2013).

3.1.3. Princípio da Anualidade ou Periodicidade

O Orçamento deverá ter validade para o período de um ano, delimitando o exercício financeiro orçamentário, período no qual a previsão das receitas e a fixação das despesas registradas na LOA irão se referir, sendo que, segundo o art. 34 da Lei 4.320/64 o exercício financeiro coincidirá com o ano civil, ou seja, de 1º de janeiro até 31 de dezembro de cada ano.

3.1.4. Princípio da Exclusividade

A Constituição Federal determina em seu § 8º do art. 165 que a LOA não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, salvo a autorização para a abertura de créditos adicionais e a contratação de operações de crédito, nos termos da lei, também conhecido como princípio da pureza orçamentária (CREPALDI, 2013).

3.1.5. Princípio do Orçamento Bruto

Previsto no art. 6º da Lei 4.320/64, estabelece que todas as receitas e despesas deverão ser registradas na LOA pelo seu valor total e bruto, sendo vedadas quaisquer deduções. Sobre aspecto, há o entendimento de que não poderá haver a inclusão de valores líquidos, ou seja, os saldos positivos ou negativos entre receitas e despesas inerentes ao serviço público (GIACOMONI, 2012).

3.1.6. Princípio da Legalidade

É o mesmo princípio aplicado na administração pública, estabelecida na Constituição Federal de 1988, em seu art. 37 onde cabe ao Poder Público fazer ou deixar de fazer somente o que a lei autorizar expressamente. Nesse caso esse princípio exige a observação dos preceitos legais aplicáveis às arrecadações de receitas e às realizações das despesas e no caso do orçamento anual, este se configura com a LOA, em que nenhuma despesa será realizada se não for autorizada pela mesma (PALLUDO, 2013).

3.1.7. Princípio da Publicidade

Princípio previsto pelo caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, justificada em virtude do orçamento ser fixado em lei que autoriza aos três Poderes a execução das despesas. Com o objetivo de levar ao conhecimento de todos, este princípio torna mais transparente os atos da Administração Pública na execução dos recursos com a utilização de veículos de divulgação, como o Diário Oficial, Jornais, internet, entre outros, facilitando a fiscalização por parte da sociedade e pelos órgãos de controle (PALLUDO, 2013).

3.1.8. Princípio da Transparência

Determina que o governo divulgue o orçamento de forma ampla à sociedade, publicando, por exemplo, relatórios sobre a execução e gestão fiscal disponibilizados para todas as pessoas, possibilitando o exercício do controle social sobre esses gastos (PALLUDO, 2013). Ainda, sobre esse assunto CrepalDI (2013) argumenta que o projeto de lei orçamentária deverá ser acompanhado de seus demonstrativos de receitas e despesas regionalizados, como as consequências das isenções, anistias, subsídios, benefícios financeiros ou orçamentários, facilitando assim, o a fiscalização e controle interno e externo.

3.1.9. Princípio da Não Vinculação (Não Afetação)

O inciso IV do art. 167 da CF/88 veda a vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, salvo exceções estabelecidas pela própria Constituição Federal, sendo essas

relacionadas à repartição do produto da arrecadação dos impostos à destinação de recursos para as áreas de saúde e educação e o oferecimento de garantias às operações de crédito por antecipação de receitas. De forma mais simplista, Crepaldi (2013) esclarece que esse princípio evita a possibilidade da vinculação dos impostos arrecadados para atender determinados gastos, ou seja, o gestor poderá alocar os recursos arrecadados de forma a atender as necessidades de acordo com as prioridades.

3.2. PLANO PLURIANUAL (PPA)

Em seu conceito advindo da Constituição Federal artigo. 165, §1º, extrai-se o seguinte:

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Na concepção de Palludo (2013) o PPA é o instrumento legal de planejamento de maior alcance no estabelecimento das prioridades e ações do governo, traduzindo o compromisso com os objetivos e a visão de futuro e as previsões de alocações de recursos orçamentários nas funções de Estado e nos programas de governo. Ainda, segundo o autor, define diretrizes, objetivos e metas para viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas. Além disso, condiciona a elaboração dos demais planos no âmbito federal que devem estar de acordo e em harmonia com o próprio PPA

Sobre esse assunto, Queiróz (2009, p. 251) sintetiza as características do PPA:

É obrigatório para a União, estados e municípios;
Apresenta diretrizes, objetivos e metas para um período de quatro anos, que se inicia no segundo ano do mandato e vai até o primeiro ano do mandato do próximo governante;
Deve ser elaborado de forma compatível com o arcabouço legal da esfera de governo correspondente (Constituição, Lei Orgânica, Plano Diretor etc.)
Define a orientação estratégica do governo, suas metas e suas prioridades;
Organiza as ações em programas, com metas físicas e financeiras claras;
Os programas conjugam as ações do governo para atender a um problema ou a uma demanda da população.

O objetivo do Plano Plurianual, segundo Bernardoni e Cruz (2009), é de estabelecer metas de continuidade dos programas e projetos de longo prazo, sendo realizado a cada quatro anos, alinhando as metas do Poder Executivo em seus mandatos, pois tem início e término ao final do primeiro ano do executivo, quando o plano deverá ser aprovado pelo Congresso Nacional.

Na forma de projeto de lei, o PPA é encaminhado ao Poder legislativo por iniciativa do Chefe do Poder Executivo para apreciação e aprovação, atendendo os prazos das datas limites (até o dia 31 de agosto do 1º ano do mandato presidencial) devendo ser aprovado até o dia 22 de dezembro (final do exercício), data do encerramento da sessão legislativa anual. Com a sua aprovação, possuirá vigência de 4 anos, iniciando em 1º de janeiro do segundo ano do mandato da nova gestão presidencial, com término no dia 31 de dezembro do primeiro mandato posterior (PALLUDO, 2013).

3.3. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTARIAS (LDO)

Conhecida como instrumento intermediário entre o PPA e a LOA, a qual antecipa as diretrizes, normas e parâmetros para orientar a elaboração do projeto de Lei orçamentária para o ano posterior. Nesse sentido, Palludo (2013, p. 73) argumenta que a LDO se materializa como:

É um instrumento de planejamento e o “elo” entre o PPA e a LOA. Ela antecipa e orienta a direção e o sentido dos gastos públicos, bem como os parâmetros que devem nortear a elaboração do projeto de lei orçamentária para o exercício subsequente, além, é claro, de selecionar, dentre os programas do Plano Plurianual, quais terão prioridades na programação e execução do orçamento anual subsequente.

Por ser considerada uma inovação no sistema orçamentário brasileiro, Bernardoni e Cruz (2009) comentam que a LDO dita as regras para o equilíbrio de receita e despesa para cada ano, dando mais transparência ao processo orçamentário, ampliando a participação do poder Legislativo ao disciplinar e fiscalizar a finanças públicas, orientando a elaboração da LOA, as disposições sobre as alterações da legislação tributária e as políticas para aplicação nas agências de fomento.

“Como lei ordinária, tem sua validade para um exercício, estabelecendo antecipadamente as diretrizes, prioridades de gastos, as normas e parâmetros que devem orientar a elaboração do projeto de lei orçamentária para o exercício posterior” (QUEIROZ, 2009, p. 252). Ainda, as prioridades e as metas definidas pela LDO para seus programas e ações são apresentadas em anexo a seu texto, detalhando as metas estabelecidas no PPA e que foram selecionadas para constar no projeto de lei orçamentária de cada exercício.

Quanto ao prazo para seu encaminhamento, Bernardoni e Cruz (2010, p. 117) indicam que “é encaminhada até o dia 15 de abril de cada ano, sendo que, após apreciação do Legislativo, é devolvida para sanção do Executivo até o encerramento da primeira sessão legislativa, isto é, 30 de junho de cada ano”.

Sobre esse assunto, Palludo (2013) adiciona que a LDO, com sua aprovação e promulgação, lança sua força normativa sobre o Projeto de Lei Orçamentária Anual a ser enviado ao Legislativo até o final de agosto, vigorando até o final do exercício seguinte. Nesse caso, para fins de vigência será levada em conta a sua aprovação, que deve ocorrer até o final do primeiro período da sessão Legislativa (17 de julho) até o final do exercício financeiro seguinte (31 de dezembro). Assim, a LDO antecipa e direciona o sentido dos gastos públicos, parametrizando os assuntos que devem nortear a elaboração do projeto de LOA para o exercício subsequente.

3.4. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)

Definida como o produto final do processo orçamentário coordenado pela Secretaria de Orçamento e Finanças, a LOA engloba apenas o exercício financeiro a que se refere, sendo o documento legal que contém a previsão de receitas, fixando e autorizando as despesas a serem realizadas (PALLUDO, 2013). A LOA antes da atual Constituição tinha a denominação de “Orçamento- Geral da União (BRASIL, 2014).

Constituída pelos orçamentos: fiscal, seguridade social e investimento das empresas públicas, Queiroz (2009) sintetiza a LOA como uma lei ordinária com validade para cada exercício fiscal, devendo conter os orçamentos fiscal, seguridade social e de investimento, de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA).

Em dados atuais os três orçamentos são especificados da seguinte forma:

O Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, com cerca de R\$ 105,6 bilhões, apresenta os investimentos das empresas dirigidas pelo Governo Federal, mas só das empresas estatais independentes, isto é, aquelas que não necessitam de recursos do governo para manter ou ampliar suas atividades. São exemplos: Petrobras, Eletrobras, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal.

Orçamento da Seguridade Social mostra as despesas com saúde, previdência e assistência social. Para 2014, essas despesas representam R\$ 706,9 bilhões. Os pagamentos de aposentadorias e pensões, assim como os gastos com hospitais, medicamentos e Bolsa-Família são exemplos de despesas desse orçamento.

O Orçamento Fiscal é de aproximadamente R\$ 1,7 trilhão. Nele estão incluídas as despesas dos Poderes Legislativo (Congresso Nacional e Tribunal de Contas da União), Executivo (Presidência, Ministérios e outros órgãos) e Judiciário (Fóruns e Tribunais) e do Ministério Público da União, além dos valores para pagamento e rolagem a dívida pública federal, que serão explicados posteriormente (BRASIL, 2014).

Nesse caso, o orçamento fiscal se refere aos Poderes, aos fundos, órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, compreendendo também as fundações mantidas pelo poder público. Quanto ao orçamento da seguridade social, esse abrange as entidades e órgãos a ela vinculados, sejam eles na área da saúde, previdência e assistência social na administração direta e indireta mantidas pelo poder público. No orçamento de investimento o poder público atua nas empresas em que o governo detém a maioria do capital social com direito a voto.

Do mesmo modo, Queiroz (2009) comenta que a LOA é encaminhada ao Legislativo na forma de projeto de lei para a sua aprovação, podendo receber emendas, definindo as metas físicas e financeiras para um exercício do PPA, obedecendo as regras básicas de elaboração, execução e controle dos planos e orçamentos, estabelecidas pela Lei nº 4.320, de 1964 e com base na LDO aprovada pelo Legislativo.

O Poder Executivo elabora a proposta da LOA para o ano seguinte juntamente com as unidades orçamentárias dos outros dois Poderes mais a do Ministério Público, sendo essa proposta acompanhada por uma mensagem do Chefe do Executivo, na qual é realizado um diagnóstico sobre a situação econômica e suas perspectivas. O período de tempo em que se processam a elaboração orçamentária, a aprovação, execução orçamentária e financeira, e também o controle e avaliação do orçamento Público é definido por Ciclo Orçamentário (PALLUDO, 2013). Caracterizado por ser maior que o exercício financeiro, visto que, inicia-se com sua elaboração no exercício anterior, ocorrendo sua execução e controle no exercício vigente e o controle e avaliação no exercício posterior.

Por outro lado, Bernardoni e Cruz (2009, p. 59) acrescentam que a LOA “apresenta a proposta de orçamento em termos monetários as receitas e despesas públicas que o governo pretende realizar no exercício financeiro posterior a sua elaboração”. No que tange o prazo, a LOA é encaminhada até o dia 30 de agosto de cada ano, sendo que, após apreciada e aprovada, retornará para sanção do poder executivo até o dia 15 de dezembro no encerramento da segunda sessão legislativa (BERNARDONI; CRUZ, 2010).

Ainda, por determinação da própria Constituição Federal, não haverá nenhum investimento iniciado que ultrapasse um exercício financeiro sem sua inclusão prévia no PPA, ou sem a lei autorizando sua inclusão, sob a pena de crime de responsabilidade. Nesse caso, a LDO obedece ao princípio da anualidade, orientando a elaboração da LOA, que define todo o processo de gestão de recursos públicos, devendo ser compatível com o PPA (PALLUDO, 2013). Sob o mesmo ponto de vista, a Lei nº 4320/64 expressa a proibição das despesas em constar nos orçamentos anuais em seus artigos 5º e 33º, a seguir:

Art. 5º A Lei de Orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto no artigo 20 e seu parágrafo único.

Art. 20. Os investimentos serão discriminados na Lei de Orçamento segundo os projetos de obras e de outras aplicações.

Parágrafo único. Os programas especiais de trabalho que, por sua natureza, não possam cumprir-se subordinadamente às normas gerais de execução da despesa poderão ser custeadas por dotações globais, classificadas entre as Despesas de Capital.

Art. 33. Não se admitirão emendas ao projeto de Lei de Orçamento que visem a:

- a) alterar a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo quando provada, nesse ponto a inexatidão da proposta;
- b) conceder dotação para o início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos órgãos competentes;
- c) conceder dotação para instalação ou funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado;
- d) conceder dotação superior aos quantitativos previamente fixados em resolução do Poder Legislativo para concessão de auxílios e subvenções.

Nesse sentido a Lei 4320/64 declara a imperatividade de atendimento à especificação das despesas vetando a possibilidade de inclusão de despesas de forma genérica, tornando obrigatória sua discriminação.

4. A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA E SEU ACOMPANHAMENTO.

Indicado por Bernardoni e Cruz (2010), o acompanhamento da execução orçamentária e financeira se faz de acordo com a programação financeira de desembolso e a execução da receita e da despesa de acordo com o orçamento aprovado pelo legislativo, para o exercício civil respectivo.

No Brasil, como o exercício financeiro inicia, coincidindo com o ano civil – em 1º de janeiro e termina em 31 de dezembro de cada ano –, a reestimativa da receita deverá ser feita em consonância da previsão realizada na elaboração da proposta orçamentária, em que geralmente a receita apurada na reestimativa é menor do que a despesa fixada na LOA. Quando estão estabelecidos os valores da programação financeira é que se deve ter o cuidado na análise e determinar as prioridades para as despesas inerentes à continuidade das atividades do setor, sejam elas pagamento de pessoal e encargos e as vinculadas aos contratos, entre outros (BERNARDONI; CRUZ, 2010).

5. SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA (SIAFI)

Utilizando como instrumento para registro, acompanhamento e controle das execuções orçamentárias e financeiras do governo federal em tempo real e de forma computadorizada, o SIAFI uniformiza os registros contábeis e acompanha as atividades financeiras na sua execução e o processamento da modificação orçamentária além dos bens patrimoniais.

Criado pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), esse sistema é considerado um dos mais abrangentes do mundo, interligando através de computadores as milhares de unidades da administração pública federal, sendo o principal instrumento de movimentação do caixa único do Tesouro Nacional. É por esse sistema que são registrados, processados e acompanhados de forma mais específica e controlada todos os atos e fatos financeiros, orçamentários, patrimonial e contábil dos órgãos que fazem parte do orçamento fiscal e da seguridade social da união (PALLUDO, 2013).

Nesse caso, para fazer uso dessa ferramenta, o servidor público deverá ser habilitado junto ao sistema e, dependendo de seu perfil (gestor ou executor) poderá ter acesso aos mais variados níveis desse instrumento, podendo ser somente desde consulta até ordenador de despesas em âmbito organizacional.

6. CONCLUSÃO

Na percepção da necessidade de conhecimento das etapas que compõem o orçamento público, este trabalho buscou apresentar os conceitos básicos que envolvem o ciclo orçamentário do governo federal e que serve como instrumento de pesquisa rápida e capaz de atender às demandas ou questionamentos de como funciona o orçamento público federal atuando com instrumento de gestão.

Nesse sentido, conforme abordado ao longo do artigo, o Plano Plurianual, Lei das Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual consistem nos instrumentos de gestão do próprio governo federal no que diz respeito às atividades inerentes à movimentação financeira e orçamentária dos recursos nacionais, caracterizando o Ciclo Orçamentário Ampliado.

Por outro lado, é interessante comentar que são inúmeras matérias que tratam o assunto do Orçamento Público Nacional que estão disponíveis nas páginas eletrônicas do governo de forma gratuita e ainda em publicações direcionadas ao meio acadêmico. Cabe ressaltar também que, tratando-se de um assunto tão importante e que deve ser tratado de forma mais estudada pelos cidadãos que lidam com a máquina pública. Percebe-se a necessidade de mais pesquisas inerentes ao assunto, para que posteriormente sirvam como material de pesquisa para fins de novos estudos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças** – 18ª ed. rev. e atualizada por Hugo de Brito Machado Segundo. – Rio de Janeiro: Forense, 2012.

BARROS, Aidil Jesus da Silveira; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Pearson, 2000.

BERNARDONI, Doralice Lopes; CRUZ, June Alisson Westrab. **Planejamento e orçamento na administração pública**. 2. ed. Curitiba: IbpeX, 2010.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento Federal ao Alcance de Todos: Projeto de lei Orçamentária Anual- PLOA 2014**. Brasília, 2013. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2014/Revista_OFAT_2014_WEB.pdf/view. Acesso em: 07 mai.2014

CREPALDI, Silvio Aparecido, 1952 -. **Orçamento público: planejamento, elaboração e controle** – 1 ed. – São Paulo: Saraiva, 2013.

GIACOMONI, James. **Orçamento público** – 16.ed.ampliada, revista e atualizada – São Paulo: Atlas, 2012.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

PALLUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento público e administração financeira e orçamentária e LRF**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e gestão de políticas públicas**. 2 ed. Ver. atual. e ampl. Curitiba: IbpeX, 2009.