



## 4. CICLO ORÇAMENTÁRIO

### 4.1 Conceito

Ciclo orçamentário é o conjunto de fases que compreendem atividades típicas do orçamento público, desde sua elaboração (proposta) até etapas posteriores à sua execução.

É definido como um processo contínuo, dinâmico e flexível, em que se desenvolvem as diversas atividades relativas ao orçamento público.

Na verdade, existem dois conceitos para o ciclo orçamentário, um tradicional, também chamado de restrito, e outro ampliado:

- a) **ciclo orçamentário tradicional ou restrito:** leva em consideração apenas as etapas pelas quais passa a Lei Orçamentária Anual, possuindo quatro fases, e é o tipo mais cobrado em concursos na área fiscal;
- b) **ciclo orçamentário ampliado:** leva em consideração as etapas pelas quais passam as três leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), sendo constituído por oito fases.

Ciclo Orçamentário Tradicional: baseado na LOA – 4 fases.

Ciclo Orçamentário Ampliado: baseado no PPA, LDO e LOA – 8 fases.

Estudaremos o ciclo orçamentário tradicional (a que chamaremos daqui para frente somente de ciclo orçamentário) e, posteriormente, falaremos sobre o ampliado.

A duração do ciclo orçamentário é sempre maior do que a do exercício financeiro, uma vez que este último equivale a apenas uma das fases daquele.

Deve ser observado, por fim, que embora a Constituição Federal trate do ciclo orçamentário referindo-se quase sempre à União, as regras básicas estabelecidas no texto constitucional deverão ser obedecidas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, não obstante seja competência concorrente da União e dos Estados legislarem sobre orçamento.

Assim, quando a Constituição Federal determina, por exemplo, que cabe ao Congresso Nacional aprovar as leis orçamentárias, é preciso entender que ele deve ser feito nos Estados pelas Assembleias Legislativas e nos Municípios pelas Câmaras Municipais.



### 4.2 Fases do Ciclo Orçamentário Tradicional

Tradicionalmente, considera-se que o ciclo orçamentário compreende quatro fases, todas relacionadas à Lei Orçamentária Anual: elaboração, aprovação, execução e controle.

### 4.2.1 Primeira fase: Elaboração

É a fase de construção da proposta ou projeto de lei orçamentária (PLOA). É de competência privativa do Poder Executivo, que deve apresentá-la para apreciação pelo Poder Legislativo até a data prevista em lei.

A ideia é de que a proposta orçamentária seja construída de **baixo para cima**, com os diversos órgãos apresentando suas necessidades e repassando aos órgãos superiores, que consolidarão as solicitações, eventualmente promovendo cortes, e enviarão ao órgão central responsável pela elaboração da proposta final.

Na esfera federal, o processo de elaboração do PLOA envolve os seguintes agentes: Secretaria de Orçamento Federal – SOF (órgão central de orçamentação, ligado ao Ministério do Planejamento), Órgãos Setoriais de Planejamento e Orçamento – Setoriais, Unidades Orçamentárias – Unidades / UOs.

A SOF é responsável pela coordenação do processo, pelo levantamento da necessidade de financiamento do Governo Central, pela consolidação geral, pela revisão, pela alocação de fontes de recursos e pela preparação e encaminhamento do projeto de Lei.

Os Órgãos Setoriais são responsáveis pela coordenação interna ao órgão, pela solicitação de créditos à SOF, pela distribuição interna de limites, pela consolidação setorial, por encaminhar pressões por aumento de limites, pela revisão e pelo encaminhamento da proposta final à SOF.

São as setoriais orçamentárias, por meio de suas unidades orçamentárias, que definem os créditos a serem consignados no orçamento. Podem ser efetuados ajustes pela SOF, mas apenas em relação às dotações orçamentárias discriminadas pelos órgãos setoriais.

As Unidades Orçamentárias são responsáveis pela avaliação de efetividade, eficiência e eficácia dos programas e ações do órgão, pela análise da programação, pela qualificação da proposta, pela quantificação da proposta e pelo encaminhamento da proposta ao setorial. São as unidades orçamentárias que de fato realizarão os gastos autorizados no orçamento.

As despesas previstas na proposta orçamentária podem ser obrigatórias ou discricionárias.

A maioria das despesas do Governo Federal é obrigatória, devendo constar do orçamento. Essas despesas têm seu pagamento determinado pela Constituição ou pela legislação. São exemplos de despesas obrigatórias: transferências constitucionais para os Estados e Municípios, pagamento do funcionalismo público, gastos com a dívida pública e o pagamento dos benefícios previdenciários.

Depois de separados os recursos para as despesas obrigatórias, devem ser considerados os valores correspondentes às despesas discricionárias, que podem ser prioritárias ou não prioritárias.

As prioritárias são as despesas indicadas na LDO como **preferenciais**, ou seja, elas terão precedência sobre as demais, ficando, por exemplo, mais preservadas diante de possíveis cortes de gastos. As despesas prioritárias têm preferência sobre as demais discricionárias em razão das políticas públicas que o Governo pretende valorizar para o alcance dos objetivos