

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Volume 1

# Orçamento Público





Ministério da Educação – MEC  
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES  
Diretoria de Educação a Distância – DED  
Universidade Aberta do Brasil – UAB  
Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP  
Bacharelado em Administração Pública

# ORÇAMENTO PÚBLICO

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos



2011

© 2011. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Todos os direitos reservados.

A responsabilidade pelo conteúdo e imagens desta obra é do(s) respectivo(s) autor(es). O conteúdo desta obra foi licenciado temporária e gratuitamente para utilização no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil, através da UFSC. O leitor se compromete a utilizar o conteúdo desta obra para aprendizado pessoal, sendo que a reprodução e distribuição ficarão limitadas ao âmbito interno dos cursos. A citação desta obra em trabalhos acadêmicos e/ou profissionais poderá ser feita com indicação da fonte. A cópia desta obra sem autorização expressa ou com intuito de lucro constitui crime contra a propriedade intelectual, com sanções previstas no Código Penal, artigo 184, Parágrafos 1º ao 3º, sem prejuízo das sanções cíveis cabíveis à espécie.

S237p	Santos, Rita de Cássia Leal Fonseca dos Orçamento público / Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2011. 152p. : il.  Bacharelado em Administração Pública Inclui bibliografia ISBN: 978-85-7988-134-3  1. Orçamento público. 2. Administração pública. 3. Finanças – Legislação. 4. Educação a distância. I. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Brasil). II. Universidade Aberta do Brasil. III. Título.  CDU: 336.12
-------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

*Catálogo na publicação por: Onélia Silva Guimarães CRB-14/071*

**PRESIDENTA DA REPÚBLICA**

*Dilma Vana Rousseff*

**MINISTRO DA EDUCAÇÃO**

*Fernando Haddad*

**PRESIDENTE DA CAPES**

*Jorge Almeida Guimarães*

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**

REITOR

*Alvaro Toubes Prata*

VICE-REITOR

*Carlos Alberto Justo da Silva*

**CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO**

DIRETOR

*Ricardo José de Araújo Oliveira*

VICE-DIRETOR

*Alexandre Marino Costa*

**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO**

CHEFE DO DEPARTAMENTO

*Gilberto de Oliveira Moritz*

SUBCHEFE DO DEPARTAMENTO

*Marcos Baptista Lopez Dalmau*

**DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA**

DIRETOR DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

*João Carlos Teatini de Souza Clímaco*

COORDENAÇÃO GERAL DE ARTICULAÇÃO ACADÊMICA

*Liliane Carneiro dos Santos Ferreira*

COORDENAÇÃO GERAL DE SUPERVISÃO E FOMENTO

*Grace Tavares Vieira*

COORDENAÇÃO GERAL DE INFRAESTRUTURA DE POLOS

*Joselino Goulart Junior*

COORDENAÇÃO GERAL DE POLÍTICAS DE INFORMAÇÃO

*Adi Balbinot Junior*

**COMISSÃO DE AVALIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO – PNAP**

Alexandre Marino Costa  
Claudinê Jordão de Carvalho  
Eliane Moreira Sá de Souza  
Marcos Tanure Sanabio  
Maria Aparecida da Silva  
Marina Isabel de Almeida  
Oreste Preti  
Tatiane Michelon  
Teresa Cristina Janes Carneiro

**METODOLOGIA PARA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA**

Universidade Federal de Mato Grosso

**COORDENAÇÃO TÉCNICA – DED**

Soraya Matos de Vasconcelos  
Tatiane Michelon  
Tatiane Pacanaro Trinca

**AUTORA DO CONTEÚDO**

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

**EQUIPE DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS DIDÁTICOS CAD/UFSC**

Coordenador do Projeto  
*Alexandre Marino Costa*

Coordenação de Produção de Recursos Didáticos  
*Denise Aparecida Bunn*

Supervisão de Produção de Recursos Didáticos  
*Érika Alessandra Salmeron Silva*

Designer Instrucional  
*Denise Aparecida Bunn*  
*Érika Alessandra Salmeron Silva*  
*Silvia dos Santos Fernandes*

Auxiliar Administrativo  
*Stephany Kaori Yoshida*

Capa  
*Alexandre Noronha*

Ilustração  
*Adriano Schmidt Reibnitz*

Projeto Gráfico e Editoração  
*Annye Cristiny Tessaro*

Revisão Textual  
*Mara Aparecida Andrade da Rosa Siqueira*

## PREFÁCIO

Os dois principais desafios da atualidade na área educacional do País são a qualificação dos professores que atuam nas escolas de educação básica e a qualificação do quadro funcional atuante na gestão do Estado brasileiro, nas várias instâncias administrativas. O Ministério da Educação (MEC) está enfrentando o primeiro desafio com o Plano Nacional de Formação de Professores, que tem como objetivo qualificar mais de 300.000 professores em exercício nas escolas de Ensino Fundamental e Médio, sendo metade desse esforço realizado pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Em relação ao segundo desafio, o MEC, por meio da UAB/CAPES, lança o Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP). Esse programa engloba um curso de bacharelado e três especializações (Gestão Pública, Gestão Pública Municipal e Gestão em Saúde) e visa colaborar com o esforço de qualificação dos gestores públicos brasileiros, com especial atenção no atendimento ao interior do País, por meio de Polos da UAB.

O PNAP é um programa com características especiais. Em primeiro lugar, tal programa surgiu do esforço e da reflexão de uma rede composta pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), pelo Ministério do Planejamento, pelo Ministério da Saúde, pelo Conselho Federal de Administração, pela Secretaria de Educação a Distância (SEED) e por mais de 20 Instituições Públicas de Ensino Superior (IPESs), vinculadas à UAB, que colaboraram na elaboração do Projeto Político-Pedagógico (PPP) dos cursos. Em segundo lugar, este projeto será aplicado por todas as IPESs e pretende manter um padrão de qualidade em todo o País, mas abrindo margem para que cada IPES, que ofertará os cursos, possa incluir assuntos em atendimento às diversidades econômicas e culturais de sua região.

Outro elemento importante é a construção coletiva do material didático. A UAB colocará à disposição das IPES um material didático mínimo de referência para todas as disciplinas obrigatórias e para algumas optativas. Esse material está sendo elaborado por profissionais experientes da área da Administração Pública de mais de 30 diferentes instituições, com apoio de equipe multidisciplinar. Por último, a produção coletiva antecipada dos materiais didáticos libera o corpo docente das IPESs para uma dedicação maior ao processo de gestão acadêmica dos cursos; uniformiza um elevado patamar de qualidade para o material didático e garante o desenvolvimento ininterrupto dos cursos, sem as paralisações que sempre comprometem o entusiasmo dos estudantes.

Por tudo isso, estamos seguros de que mais um importante passo em direção à democratização do Ensino Superior público e de qualidade está sendo dado, desta vez contribuindo também para a melhoria da gestão pública brasileira.

*Celso José da Costa*  
*Diretor de Educação a Distância*  
*Coordenador Nacional da UAB*  
*CAPES-MEC*

# SUMÁRIO

Apresentação..... 9

## **Unidade 1** – Introdução ao Planejamento e ao Orçamento Público

Introdução ao Planejamento e ao Orçamento Público.....	17
O Papel do Orçamento na Gestão Pública.....	17
O que é Orçamento Público?.....	20
Sistema Brasileiro de Planejamento e Orçamento.....	21
Plano Plurianual.....	23
Lei de Diretrizes Orçamentárias.....	35

## **Unidade 2** – Lei Orçamentária Anual e Classificações das Receitas e Despesas Públicas

Lei Orçamentária Anual.....	45
Finalidade e Conteúdo.....	45
Receitas Públicas.....	49
Classificação Orçamentária das Receitas.....	52
Despesas Públicas.....	60
Classificações Orçamentárias das Despesas.....	60

## **Unidade 3** – Sistemas de Informações Orçamentárias e Elaboração da Lei Orçamentária Anual

Sistemas de Informações Orçamentárias e Elaboração da Lei Orçamentária Anual.....	75
Sistemas de Informações Orçamentárias.....	75
Elaboração da Proposta Orçamentária.....	78
Orçamento Participativo.....	80
Apreciação Legislativa da Proposta Orçamentária.....	82

#### **Unidade 4** – Execução, Controle e Evolução do Orçamento Público

Execução da Lei Orçamentária Anual .....	97
Cronograma de Desembolso e Programação Financeira.....	98
Licitação .....	100
Empenho, Liquidação e Pagamento .....	102
Analisando o Perfil das Despesas .....	106
Execução de Despesas por Convênios e Contratos .....	108
Avaliação e Controle da Gestão Orçamentária .....	112
Instâncias de Avaliação e Controle.....	113
Instrumentos de Avaliação e Controle.....	116
Avaliação de Desempenho .....	118

#### **Unidade 5** – Evolução e Perspectivas do Orçamento Público

O Orçamento como Processo Evolutivo .....	127
Considerações finais.....	145
Referências.....	147
Minicurriculo .....	152

# APRESENTAÇÃO

Caro estudante,

Ao sair à rua, observe a sua volta e procure identificar o que foi produzido pelo governo e o que foi feito pelas famílias e pelos indivíduos.

Note que o traçado das ruas, o calçamento, a praça, os postes de iluminação, algumas escolas e alguns hospitais terão sido feitos pelo governo. Os guardas de trânsito, professores, médicos e policiais também terão sido contratados e pagos pelo governo. Mesmo as obras e os serviços prestados por particulares são autorizados e fiscalizados por órgãos do governo. Apesar de muitas vezes não nos darmos conta disso, o governo está sempre muito presente em nossas vidas.

Ao longo da história humana, sempre houve alguma forma de poder público instituído para estabelecer regras e conferir bem-estar e segurança ao convívio das pessoas em comunidade. Para cumprir essas funções, os governos se utilizam sempre da mesma lógica: apropriam-se de uma parte das riquezas produzidas pelos cidadãos (cobrando tributos) e devolvem esses recursos à sociedade sob a forma de bens e serviços (relacionados à defesa, educação, infraestrutura etc.).

Agora, pense um pouco:

O governante pode cobrar o montante que quiser de tributos e gastá-los como desejar?

Você já deve suspeitar que a resposta é não, porque isso daria ao governante poderes ilimitados. Então, deve haver algum instrumento para limitar o poder de tributação do governo. Afinal:

Quem define que impostos poderão ser arrecadados?

Em que montantes os tributos podem ser cobrados?

Quem paga os tributos?

Vamos observar novamente a rua e refletir: o esgoto corre a céu aberto ou é coletado por um sistema de saneamento? Quem decide onde as quadras de esportes devem ser construídas? Os professores são bem preparados e remunerados? Quanto o governo gasta com atendimento odontológico para as crianças? Por que alguns lugares têm índice de criminalidade mais alto do que outros? Em linhas gerais:

Que problemas recebem a atenção do governo?

Que propostas de ação são escolhidas para tratar dos problemas?

Que parcela dos recursos arrecadados é destinada a cada ação?

Veja que todas essas perguntas dizem respeito diretamente à qualidade de vida das pessoas e ao grau de desenvolvimento do nosso país.

Pois bem, caro estudante, na sociedade moderna, que se estruturou com o fim da Idade Média, o governo só pode arrecadar os tributos e fazer os gastos que forem autorizados pelo Poder Legislativo.

A essa autorização para arrecadar e gastar chamamos de **Orçamento Público**.

Tudo que o governo faz ou deixa de fazer está espelhado no Orçamento Público. O orçamento é instrumento que viabiliza uma qualidade de vida boa ou ruim e nossos direitos respeitados ou não. Ele reflete a qualidade das decisões que tomamos, o planejamento que fazemos, nossa capacidade de executar ações e nossa maturidade para fiscalizar e avaliar os atos dos agentes públicos. Portanto, o Orçamento Público, seja em sua elaboração, seja em sua execução, espelha a capacidade e a qualidade do planejamento e da gestão pública na sua totalidade – gestão de pessoas, de processos, de projetos, de informações –, bem como a governança de tudo isso. Um orçamento bem elaborado e executado é sinalizador de uma gestão pública de qualidade. Logo, é importante que todos compreendam bem o orçamento e participem ativamente de sua elaboração, execução e contínua avaliação.

O objetivo da nossa disciplina, caro estudante, é desenvolver essa compreensão sobre o Orçamento Público a fim de que adquiramos familiaridade tal com o processo orçamentário e nos sintamos, por isso, confortáveis em ser parte ativa nas discussões e decisões sobre os gastos públicos. Ao final desta disciplina, você deverá ser capaz de interpretar os documentos orçamentários, buscar informações em bases de dados, identificar os atores do processo orçamentário e reconhecer os principais canais de participação no orçamento.

Para tanto, faremos nossa jornada em cinco Unidades.

Na primeira Unidade, estudaremos o que é Orçamento Público e veremos que ele se compõe não de um, mas de três instrumentos interligados – o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Discutiremos como essas três leis se relacionam entre si e com outros instrumentos de políticas públicas. Analisaremos como está estruturado o sistema brasileiro de planejamento e orçamento nos níveis federal, estadual e municipal e veremos que a Constituição Federal de 1988 prevê a participação não apenas de órgãos e entidades públicas no processo orçamentário, mas também de representantes da sociedade organizada. Ainda na primeira parte, começaremos a compreender as várias etapas do ciclo orçamentário, e iniciaremos pela elaboração e aprovação do PPA e, em seguida, da LDO. Esses dois instrumentos orientarão a elaboração e a execução da LOA.

Na segunda Unidade, discutiremos a estrutura e o conteúdo da LOA e estudaremos a chamada classificação orçamentária das receitas e das despesas públicas. Para compreender o que cada ação orçamentária significa na vida real, passaremos a fazer, a partir desse ponto, aplicação dos conceitos a casos concretos, por meio da manipulação direta da base de dados do orçamento da União. Para isso, dois passos deverão ser dados.

Primeiro, deveremos revisar os conceitos de receita e despesa e suas formas de classificação, para nos familiarizarmos com a linguagem orçamentária e nos habilitarmos a fazer consultas à base de dados.

Segundo, deveremos nos apropriar de uma ferramenta eletrônica que será o laboratório no qual poderemos exercitar, na prática, os conceitos e conhecimentos adquiridos. Tal ferramenta é o sistema SIGA Brasil, que faculta a manipulação direta, pela Internet, da base de dados do orçamento da União, relativamente a todo o processo orçamentário – desde a proposta elaborada pelo Poder Executivo até a execução das despesas orçadas e dos convênios firmados, passando pela intervenção do Poder Legislativo por meio de emendas parlamentares. Uma vez capacitados no sistema SIGA Brasil, estaremos aptos a alternar texto e laboratório para os assuntos que se seguirão.

O tutorial do sistema SIGA Brasil inaugura a terceira Unidade de nossa disciplina. Dedicaremos dez horas aos vídeos e aos exercícios *online*, de modo que, ao final desse treinamento, estejamos aptos a investigar os fatos orçamentários em profundidade. Ainda na segunda Unidade, iniciaremos a análise do processo de elaboração da lei orçamentária pelo Poder Executivo e sua apreciação pelo Poder Legislativo, alternando discussões conceituais com investigações na base de dados. Veremos que a consolidação de inúmeras ações de políticas públicas em uma única proposta orçamentária requer a articulação de vários órgãos e um mecanismo maduro de coordenação de visões e de interesses conflitantes. Ao final da elaboração, a proposta do Poder Executivo terá sido alterada por meio de emendas do Poder Legislativo, em qualidade e montantes que devem ser acompanhados pela sociedade e pelos gestores públicos que executarão o orçamento.

Na quarta Unidade, debruçaremos-nos sobre o processo de execução do orçamento. Analisaremos as etapas de execução das despesas e faremos diversos exercícios para explorar características da execução, relativas à regionalização, modalidades de aplicação, natureza da despesa e outras. Exploraremos também alguns instrumentos disponíveis para fazer o acompanhamento dos pagamentos e transferências de recursos entre órgãos e níveis de governo e veremos que é possível alcançar níveis elevados de transparência financeira e orçamentária nas administrações públicas, com a participação ativa dos gestores públicos.

Na parte final dessa Unidade, discutiremos os tipos e instrumentos de avaliação e fiscalização da gestão orçamentária.

Essa discussão nos conduzirá à quinta e última Unidade da disciplina. Nessa parte, procuraremos responder à seguinte questão: se o orçamento é um importante instrumento de gestão pública, quão bom é o nosso modelo de orçamento hoje? Para progredir no entendimento dessa questão, estudaremos um pouco da evolução histórica do Orçamento Público para ter uma noção do quanto já avançamos. Em seguida, faremos alguns exercícios na base de dados para verificar em que medida as ações e os programas contemplados na lei orçamentária anual estão sendo efetivamente implementados e que resultados estão produzindo. Veremos que ainda há muito trabalho a fazer para tornar o orçamento um bom instrumento de gestão das políticas públicas, capaz de espelhar não apenas gastos, mas, sobretudo, impactos concretos no bem-estar dos cidadãos. Para encerrar nossa disciplina, discutiremos algumas propostas de reforma do nosso sistema orçamentário, as quais objetivam aperfeiçoar os mecanismos de tomada de decisões sobre planejamento e Orçamento Público.

Ao final dessa jornada, você, estudante, deverá estar apto a continuar sua interação com o Orçamento Público de forma autônoma e combinar as informações, que ele lhe propicia sobre as ações governamentais, com os conteúdos das demais disciplinas, em busca de uma compreensão sistêmica das qualidades e das carências da gestão pública no Brasil.

Bons estudos!

*Professora Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos*



# UNIDADE 1

## INTRODUÇÃO AO PLANEJAMENTO E AO ORÇAMENTO PÚBLICO

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Estabelecer a relação entre políticas públicas e orçamento;
- ▶ Compreender o desenho do sistema brasileiro de planejamento e orçamento;
- ▶ Investigar a função, o conteúdo e a composição do plano plurianual e mostrar seu processo de elaboração, apreciação legislativa e execução; e
- ▶ Discutir a função e o conteúdo da lei de diretrizes orçamentárias e mostrar seu processo de elaboração pelo Poder Executivo e apreciação pelo Poder Legislativo.



# INTRODUÇÃO AO PLANEJAMENTO E AO ORÇAMENTO PÚBLICO

Caro estudante,

Estamos iniciando a disciplina sobre Orçamento Público. Nesta primeira Unidade, discutiremos a relação entre Orçamento Público e os planos e programas de governo. Veremos que o Orçamento Público revela-se importante instrumento de gestão pública, pois todas as ações de governo que demandam a aplicação de recursos financeiros têm, necessariamente, que passar pelo orçamento. Portanto, ele reflete a qualidade do planejamento na Administração Pública e fornece os instrumentos para a implementação, o acompanhamento, o controle e a avaliação das ações de governo. Examinaremos como a Constituição Federal de 1988 concebe o sistema brasileiro de planejamento e de orçamento e, em seguida, discutiremos cada uma das três leis orçamentárias que compõem esse sistema: o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, nesta Unidade, e a Lei Orçamentária Anual, na próxima Unidade.

Leia o texto com atenção e realize as atividades propostas. Se tiver dúvidas, discuta-as com o professor ou com o tutor.

Bons estudos!

## O PAPEL DO ORÇAMENTO NA GESTÃO PÚBLICA

Vamos começar recordando que gestão pública é a arte de planejar, organizar, coordenar, comandar e controlar assuntos de interesse coletivo por meio da mobilização de estruturas e de recursos do Estado. Ela objetiva, fundamentalmente, garantir o bem-estar da

comunidade, zelando pela manutenção dos bens e serviços públicos e pelo enfrentamento de situações consideradas problemáticas pelos cidadãos.

*O que o Orçamento Público tem a ver com isso?*

Veremos, na presente Unidade, que o Orçamento Público é um dos principais instrumentos de que o gestor público dispõe para dar cumprimento às suas funções e que, sem o amparo desse orçamento, ele pouco pode fazer. Para o gestor público, saber lidar com orçamento é importante por três razões principais:

- ▶ As demandas da comunidade por bens e serviços somente poderão ser atendidas se estiverem contempladas no Orçamento Público. A solicitação da comunidade para construção de uma nova escola primária, por exemplo, somente poderá ser atendida se houver recursos para investimento no programa de educação do Orçamento Público. Se esses recursos não estiverem previstos no orçamento, o governante não poderá construir a escola, mesmo que o queira.
- ▶ As leis que regulamentam as atividades econômicas, sociais, culturais e políticas da comunidade dependem de recursos do Orçamento Público para sua aplicação. Uma lei que estabeleça a coleta seletiva de lixo, por exemplo, implicará uma série de novos gastos para o recolhimento, o armazenamento e a destinação dos resíduos sólidos. Para que essa lei saia do papel é preciso que o programa de coleta de resíduos sólidos tenha previsão de recursos no orçamento, para sua implantação e manutenção ao longo do tempo.
- ▶ Os gastos realizados pelos órgãos públicos não podem se desviar do que está autorizado no Orçamento Público, nem conflitar com o interesse público. Exemplificando, se o Orçamento Público prevê recursos para a construção de quadras poliesportivas, sua execução orçamentária

deve-se dar a um custo razoável, as quadras devem ser construídas onde há necessidade delas e o projeto de construção das quadras deve estar ligado a uma política maior de desenvolvimento social pelo esporte. Ao gestor público compete realizar o acompanhamento da execução orçamentária, para verificar não apenas se os gastos estão de acordo com a autorização dada pelo legislativo, mas também analisar se as ações estão sendo realizadas a um custo razoável (eficiência), se estão voltadas para resolver problemas da comunidade (eficácia) e se estão promovendo o desenvolvimento do município (efetividade).

Por essas razões, podemos afirmar que o Orçamento Público é instrumento central de gestão, possibilitando a tradução do planejamento estratégico em programas de trabalho, o acompanhamento gerencial das ações no curso de sua execução e o controle dos atos de governo, tanto por meio da fiscalização formal quanto da avaliação de desempenho.

*O orçamento e o processo orçamentário da União, do seu Estado ou do seu Município apresentam os atributos de planejamento e transparência necessários a uma boa gestão dos recursos públicos?*

Nesta disciplina, começaremos a construir as bases para o entendimento dessa questão central, no contexto do sistema brasileiro de planejamento e orçamento. Antes, porém, vamos compreender melhor o que é Orçamento Público.

## O QUE É ORÇAMENTO PÚBLICO?

Em termos simples, o Orçamento Público reúne, de forma sistemática e organizada, todas as receitas estimadas para determinado ano e o detalhamento das despesas que o governo espera executar. Na sua forma, portanto, ele é um documento contábil de receitas e despesas.

*Vamos refletir um pouco: que problemas e propostas de ação devem constar do orçamento? De que forma ele deve ser elaborado e executado?*

Observe que, ao responder a essas perguntas, estaremos reconhecendo no Orçamento Público mais do que um conjunto de registros de receitas e despesas:

- ▶ de um lado, ao definir que receitas serão arrecadadas e que despesas serão financiadas com essas receitas, o orçamento promove uma redistribuição de recursos entre os diferentes segmentos da sociedade, para o benefício de toda a coletividade; e
- ▶ por outro lado, a definição de quem participará da elaboração do orçamento e de como se dará sua execução confere poderes políticos, sociais e econômicos a determinados atores.

Podemos perceber, portanto, que o orçamento não é apenas um **instrumento contábil**, mas fundamentalmente um **instrumento político de alocação de recursos** econômicos e sociais entre segmentos da sociedade.

Para a gestão pública, o orçamento é importante na medida em que se torna instrumento para a consecução de alguma coisa que faça sentido para a comunidade e que atenda ao interesse público. Nas diversas áreas de intervenção governamental – saúde,

educação, habitação, transporte e outras – o orçamento deve refletir um planejamento de boa qualidade e deve conter as ações e os atributos necessários para a obtenção de um resultado satisfatório para a sociedade.

*Vamos ver como está estruturado o sistema orçamentário no Brasil?*

## SISTEMA BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

Depois de muitas décadas de Administração Pública conturbada por desequilíbrios econômicos e instabilidade política e social, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu as bases para a retomada de um processo amplo de planejamento. Longe de se restringir ao modelo dos grandes planos nacionais adotados ao longo do século XX, a Constituição preconizou:

- ▶ a adoção de sistema de planejamento constituído por **planos e programas nacionais, regionais e setoriais**;
- ▶ a consolidação de um **Plano Plurianual** de médio prazo; e
- ▶ a determinação de que o detalhamento deve ser feito anualmente por meio de uma **lei de orçamento anual**, elaborada e executada de acordo com o disposto na **lei de diretrizes orçamentárias**, igualmente de periodicidade anual.

A relação entre planejamento e orçamento se dá na interação desses instrumentos, cuja dinâmica é importante ao gestor público conhecer.

*Estamos falando de planos e planejamentos de médio e longo prazo por setor. O que você entende por essas especificações?*

Como médio e longo prazo podemos considerar os planos, os programas e as políticas elaborados para as diversas áreas de governo. Alguns desses instrumentos decorrem de leis federais, outros de normas locais. São exemplos:

- ▶ o plano municipal de saúde, exigido pela Lei n. 8.142, de 28 de dezembro 1990, para que o município receba recursos do Sistema Único de Saúde (SUS);
- ▶ o plano municipal de assistência social, exigido pela Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para que o município receba repasses federais para assistência social;
- ▶ o plano diretor local, exigido pelo Estatuto da Cidade – Lei n. 10.257, de 10 de julho, 2001 –; e
- ▶ o plano municipal de educação, consoante o Plano Nacional de Educação e seus planos decenais.

O Orçamento Público organiza a programação de gastos por área de atuação governamental, compatibilizando o conteúdo dos planos setoriais com as orientações estratégicas do governo. Assim, a programação de gastos do orçamento será tão boa quanto for a qualidade desses planos de médio e longo prazo.

Nos termos da Constituição Federal de 1988, o sistema orçamentário compõe-se das leis orçamentárias, dos órgãos envolvidos no processo orçamentário e das normas que regem a elaboração e a execução dessas leis, quais sejam:

- ▶ Lei do Plano Plurianual (PPA);
- ▶ Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e
- ▶ Lei Orçamentária Anual (LOA).

A seguir, veremos o papel e o conteúdo de cada uma, bem como a relação que se estabelece entre elas, conforme definido pela Constituição de 1988.

## PLANO PLURIANUAL

O PPA é a lei orçamentária que define as ações de governo para um período igual ao do mandato presidencial (atualmente, quatro anos) e evidencia, em quadros demonstrativos, quais serão os programas de trabalho a serem implementados pelos gestores públicos durante esse período.

### Finalidade e Conteúdo

A lei do PPA define as estratégias, diretrizes e metas do governo para o médio prazo. Não se trata apenas de propor ações a serem implementadas em dado período. Trata-se de instituir um plano de ação que, partindo de um **planejamento estratégico\***, discrimine os **objetivos de governo** a serem perseguidos durante o mandato do chefe do poder executivo, estabeleça os **programas setoriais** a serem implementados e defina as **fontes de financiamento** e as metodologias de elaboração, gestão, avaliação e revisão dos programas. O plano abrange, inclusive, as ações não orçamentárias que contribuem para os objetivos dos programas. Observe a Figura 1.

\*Planejamento estratégico – planejamento sistêmico das metas de longo prazo e dos meios disponíveis para alcançá-las. Considera não somente os aspectos internos à organização, mas principalmente o ambiente externo no qual a empresa está inserida. Fonte: Lacombe (2004).

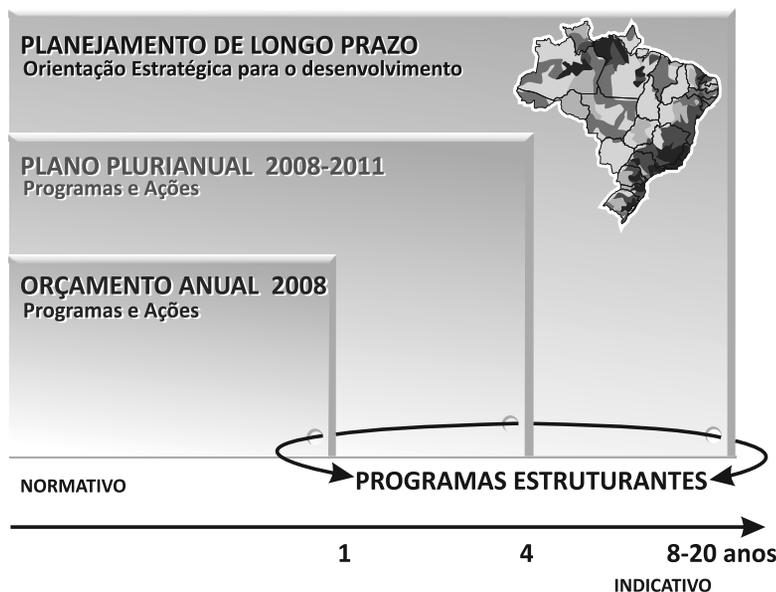


Figura 1: Integração entre planejamento e orçamento  
 Fonte: Brasil (2007, p. 42)

Note o papel do PPA como instrumento de planejamento intermediário entre o planejamento de longo prazo e a programação orçamentária de curto prazo.

Agora, vamos analisar o que diz a Constituição Federal de 1988, artigo 165 – Leis de iniciativa do Poder Executivo –, § 1º sobre o PPA:

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. (BRASIL, 1988).

Observe que o dispositivo constitucional apresentado anteriormente não traz propriamente uma definição do que seja o PPA. A definição do PPA, seus conceitos, organização, elaboração e execução deverão ser objeto da lei geral de finanças públicas prevista no artigo 165, § 9º, da Constituição Federal, ainda pendente de votação pelo Congresso Nacional. Na falta dessa lei, a regulamentação tem se dado por decretos e portarias do Poder Executivo Federal e por normas suplementares locais.

O que o dispositivo constitucional faz é estabelecer condições que deverão ser observadas pelo PPA. Uma dessas condições requer que o PPA especifique as despesas de capital a serem realizadas na vigência do plano e explicita a que objetivos e metas essas despesas estão relacionadas.

*O PPA deve discriminar as despesas de capital, bem como outras despesas delas decorrentes. Mas a que essas despesas estão relacionadas? Você sabe?*

Para conhecer mais sobre a Portaria Interministerial n. 163, acesse: <[http://www.anvisa.gov.br/legis/portarias/163\\_01.pdf](http://www.anvisa.gov.br/legis/portarias/163_01.pdf)>. Acesso em: 13 out. 2011.



De acordo com a Portaria Interministerial n. 163, de 4 de maio de 2001, as despesas de capital são aquelas que contribuem, diretamente, para a formação ou para aquisição de um bem de capital. Despesas de capital são aquelas relativas, principalmente, a

obras, instalações, equipamentos e material permanente. As despesas decorrentes das despesas de capital são aquelas relacionadas com a manutenção das obras, instalações e equipamentos, bem como com o custeio de sua utilização e funcionamento. Por exemplo, a construção do edifício sede de um hospital é despesa de capital da qual provém importantes despesas correntes, relacionadas não só com a manutenção do prédio, mas também com o funcionamento dos serviços de saúde ao qual o prédio se destina (contratação e remuneração dos médicos, aquisição de medicamentos, pagamento de energia, água e telefone etc.).

Também devem estar no PPA as despesas relativas aos programas de duração continuada, que são as despesas com a manutenção de bens e serviços já existentes.

Note que a ênfase do dispositivo constitucional volta-se, claramente, para a definição das obras e equipamentos de caráter **estruturante** ao desenvolvimento local, estadual ou nacional, bem como ao planejamento do conjunto de serviços públicos e ações de caráter **permanente**. Na consideração desses dois aspectos reside a natureza estratégica e a razão de ser do PPA, qual seja, a realização de ações estruturantes e permanentes para alavancar o desenvolvimento humano, social e econômico.

A Constituição Federal define, ainda, que todas as despesas do PPA devem ser regionalizadas. No caso da União, a regionalização se dá pelas cinco macrorregiões definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Além dessas, usa-se também a categoria “Nacional” para as despesas que não são regionalizadas ou que, por sua natureza, não se prestam à regionalização. No caso dos Estados e municípios, a regionalização se reporta a distritos definidos segundo critérios do governo local (regiões administrativas, distritos sanitários etc.).

O PPA tem, na concepção do sistema orçamentário brasileiro, a função primordial de orientar a programação de ações da Administração Pública, as quais deverão estar sempre em consonância com aquele. É o que se depreende de vários dispositivos constitucionais.

## Estrutura

O sistema brasileiro de orçamento adota, como princípio básico de planejamento, a organização das informações orçamentárias em **programas**, formulados a partir dos planos estratégicos de longo prazo e da previsão de recursos por área.

Programa é um conjunto de ações que visam à concretização de um objetivo nele estabelecido.

O PPA Federal para o período 2008-2011 compõe-se de duas partes, quais sejam:

- ▶ **Base Estratégica:** na qual é feita uma análise da situação econômica e social. Também define as diretrizes, objetivos e prioridades do governo, estima os recursos orçamentários por setor e identifica as diretrizes, objetivos e prioridades dos órgãos setoriais.
- ▶ **Programas:** apresenta a identificação dos problemas a serem solucionados, dos objetivos a serem alcançados e das ações necessárias à consecução desses objetivos.

O PPA discrimina, ainda, os **Programas Finalísticos**, ou seja, aqueles que proporcionam bens ou serviços para atendimento direto a demandas da sociedade. Cada programa traz metas e indicadores de desempenho. Os demais programas são classificados como **Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais**, compreendendo aqueles voltados para a oferta de serviços ao próprio Estado, a gestão de políticas e o apoio administrativo.

A título de ilustração, vamos analisar a Figura 2, a seguir, que mostra um programa constante do PPA Federal 2008-2011 na área de abastecimento alimentar:

Veja a lei que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011 no sítio: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11653.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11653.htm)>. Acesso em: 13 out. 2011.

Projeto de Lei do Plano Plurianual 2008 - 2011					Valores em R\$ 1,00						
Anexo I – Programa de Governo – Finalístico <b>A</b>											
Objetivo de Governo		Promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de rendas									
Objetivo Setorial		Impulsionar o desenvolvimento sustentável do país por meio do agronegócio									
<b>Programa</b>	<b>0352</b>	<b>Abastecimento Agroalimentar</b>	<b>Órgão Responsável 22000</b>	<b>Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)</b>							
Objetivo		Contribuir para a sustentabilidade da atividade agropecuária, mediante a implementação de políticas públicas e de mecanismos de apoio à produção e comercialização e ao armazenamento, bem como manter estoques de produtos agropecuários para a regularidade do abastecimento interno visando o equilíbrio de preços ao consumidor e a segurança alimentar da população brasileira									
Público-alvo		Produtor rural, agricultores familiares, agroindústrias, assentados da reforma agrária, usuários de informação e conhecimento, instituições financeiras e de comercialização, agentes de transportes e armazenamento, famílias em situação de risco nutricional, governo segmento varejista									
Indicador (Unidade de Medida)	Referência		2011	Regionalização	Consolidação dos Totais	Valores do Programa Esfera/Cat.					
	Data	Índice				Fiscal	Despesas Correntes	Despesas de Capital	Seguridade Social	Totais	
Margem de Disponibilidade de Algodão em Pluma (percentagem)	30/11/2003	15,00	59,00	Nacional <b>C</b>	28.564.814.287	28.523.777.508	18.172.005.197	10.351.572.311	56.161.779	56.161.779	28.579.739.287
Margem de Disponibilidade de Arroz em Casca (percentagem)	30/11/2003	9,00	6,00	Sudoeste	14.925.000						
Margem de Disponibilidade de Milho (percentagem)	31/12/2003	17,00	18,00								
Margem de Disponibilidade de Trigo (percentagem)	28/02/2004	3,00	3,00								
Número de Produtores Rurais Atendidos pelos Instrumentos de Apoio à Comercialização de Produtos Agropecuários (unidade) <b>B</b>	30/12/2006	11.006,00	17.084,00								
Produção Nacional de Grãos (milhão de t)	30/04/2004	123,20	150,00								
Volume de Recursos Aplicados no Apoio à Comercialização de Produtos Agropecuários (R\$ mil)	30/12/2006	3.133.029,00	4.271.152,00								
Volume de Recursos Aplicados no Apoio à Produção de Produtos Agropecuários (R\$ mil)	01/08/2007	11.301.553,00	16.639.331,00								
AÇÕES DA ESFERA FISCAL											
Projeto										Financeiro/Físico	
Cód.	Título	Produto (unidade de Medida)	Início Término	Órgão Executor	Valor Total Estimado	Regionalização		2008	2009	2010	2011
12BZ	Conclusão da Obra da Unidade Armazenadora de Uberlândia - MG <b>E</b>	Obra executada (% de execução física)	03/2006 03/2009	MAPA	26.625.000 100	Sudeste	R\$ Meta	3.000.000 12	11.925.000 68	-	-
Atividade										Financeiro/Físico	
Cód.	Título	Produto (unidade de Medida)		Órgão Executor		Regionalização		2008	2009	2010	2011
2138	Aquisição de Produtos para Comercialização <b>F</b>	Produto adquirido (Ton)		MAPA		Nacional	R\$ Meta	100.007.967 104.456	104.508.326 113.486	109.211.200 118.594	114.125.704 123.930

Figura 2: Projeto de Lei do Plano Plurianual 2008-2011  
 Fonte: Adaptada de Brasil (2008d, Anexo 1)

Note que a parte **A** da Figura 2 traz o cabeçalho do demonstrativo. Esse espaço nos informa:

- ▶ trata-se de um Programa Finalístico;
- ▶ o programa está ligado a um objetivo amplo de governo (“Promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda”) e a um objetivo setorial mais específico (“Impulsionar o desenvolvimento sustentável do país por meio do agronegócio”);
- ▶ o programa se denomina Abastecimento Agroalimentar, de código 0352; e
- ▶ o programa está a cargo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), de código 22000.

Analise a parte A por alguns instantes e, então, retorne a este texto.

A partir daí, ainda na parte **A**, o demonstrativo passa a informar a concepção do programa como política pública. Para isso, define:

- ▶ qual é o objetivo específico do programa (que deve ser diretamente relevante para se alcançar o objetivo de governo e objetivo setorial visto anteriormente); e
- ▶ qual é o público alvo das ações que serão implementadas no âmbito do programa.

Nas partes **B, C e D**, o demonstrativo traz, sinteticamente, três conjuntos de informação: os indicadores de referência do programa, a sua regionalização e os seus valores financeiros.

Os indicadores, mostrados na parte **B**, são as variáveis a serem monitoradas ao longo da execução das ações do programa, variáveis essas cujo comportamento se supõe contribuir diretamente para a obtenção do objetivo do programa.

Por exemplo, na coluna “referência”, a quarta linha informa que, em 30 de dezembro de 2006, havia 11.006 produtores rurais atendidos pelos instrumentos de apoio à comercialização de produtos agropecuários e que a meta do programa é chegar a 17.084 agricultores atendidos até 2011. A quinta linha diz que, em 30 abril de 2004, havia-se atingido o patamar de 123,2 milhões de toneladas de grãos produzidos e que a meta do Programa até 2011 é garantir a produção de 150 milhões de toneladas.

A parte **C** traz a regionalização e define em que região do país se dará a aplicação dos recursos. O Programa aplicará R\$ 14,9 milhões na Região Sudeste e R\$ 28,6 bilhões em Regiões ainda não definidas e, portanto, classificadas como “Nacional”.

*Observe que o expressivo montante de recursos classificados como “Nacional” equivale a não regionalização. Essa é uma das principais deficiências de nosso planejamento orçamentário na atualidade, pois a falta de uma regionalização efetiva das despesas reflete falhas no modelo e nos instrumentos de planejamento, inclusive a carência de sistemas de informação*

Analise as partes B, C e D à medida que o texto fizer referência a elas.



*que subsidiem o planejamento das ações nas diversas áreas de políticas públicas. Você concorda?*

Dando continuidade à análise da Figura, a parte **D** traz a coluna de valores do programa e especifica o montante de recursos a serem aplicados em suas ações, detalhados por esfera e categoria econômica. No próximo módulo, estudaremos em detalhe a classificação da despesa.

Uma vez definidos os principais atributos do Programa, o demonstrativo passa a detalhar as ações que o compõem. Essas ações podem ser de **três tipos**:

- ▶ **Projeto:** conjunto de operações limitadas no tempo (ou seja, com início e fim definidos), visando à criação de produtos ou de processos voltados para a expansão ou para o aperfeiçoamento da ação governamental.
- ▶ **Atividade:** conjunto de operações executadas contínua e permanentemente (ou seja, não tem data de término definida), visando à manutenção da ação governamental.
- ▶ **Operações especiais:** despesas constantes do orçamento que não se enquadram em nenhuma das categorias anteriores, por não resultarem em produto ou na prestação direta de bens ou serviços.

Entenda como essas definições se aplicam na prática acompanhando a descrição do tópico **E** e **F** apresentados a seguir.

Na parte **E** da Figura 2, a ação detalhada é do tipo projeto: “Conclusão da Obra da Unidade Armazenadora Uberlândia – MG”. Trata-se de projeto porque tem início e fim definidos e objetiva ampliar a capacidade instalada. Nessa mesma linha do demonstrativo, são definidos os atributos de um projeto: produto (obra executada), unidade de medida (percentual de execução física), data de início e término (03/2006–03/2009), órgão executor (MAPA), valor total estimado do projeto (R\$ 26,6 milhões), regionalização (Sudeste) e programação de execução financeira e física (R\$ 3 milhões em 2008, cumprindo 12% de execução física da obra, e R\$ 11,9 milhões em 2009, cumprindo os restantes 68% de execução física da obra). Observe que 20% da obra já havia sido executada antes de 2008.

Na parte **F** da Figura, a ação detalhada é do tipo atividade: “Aquisição de Produtos para Comercialização”. Observe que, por ser atividade e, portanto, uma ação continuada do governo, o detalhamento da ação não traz data de início e término, nem valor total estimado; mas traz os demais atributos, inclusive as metas físicas a serem alcançadas.

Observe que o objetivo das ações constantes do PPA é contribuir para a consecução dos objetivos do programa no qual essas ações estão inseridas. Portanto, os gestores precisam monitorar o andamento de cada ação e verificar se a execução dessas ações está surtindo os efeitos esperados em relação aos objetivos do programa. Há dois tipos de elementos no quadro que auxiliam esse monitoramento: o primeiro são os indicadores dos programas, que discutimos na parte B e são as variáveis que monitoram diretamente a consecução dos objetivos; o outro são as metas físicas de cada ação, que definem as quantidades de bens e serviços a serem realizados ou adquiridos para que o programa se cumpra, nos limites dos recursos financeiros disponíveis.

*Volte à Figura 2 e reflita: você entendeu como se estrutura um programa no PPA? Consegue ver a ligação entre o objetivo de governo, o objetivo setorial, o objetivo do programa e os projetos e atividades propostos? Se ainda houver dúvida, recorra ao seu tutor!*

Alguns manuais referentes ao ciclo de elaboração, execução, monitoramento, avaliação e revisão do PPA Federal estão disponíveis no sítio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.



## Elaboração do PPA

A elaboração do PPA segue duas etapas: formulação da proposta inicial pelo Poder Executivo e apreciação e votação da proposta pelo Poder Legislativo.

A formulação da proposta de **PPA pelo Poder Executivo** envolve todos os órgãos da Administração Pública (chamados de setoriais), que elaboram suas propostas e as encaminham ao órgão central de planejamento. Para que seja consistente e de boa

qualidade, a elaboração das propostas setoriais precisa ser precedida de sensibilização e treinamento dos dirigentes e gestores públicos em planejamento estratégico e elaboração de programas. Ademais, todas as áreas finalísticas dos órgãos envolvidos no enfrentamento de um problema precisam estar mobilizadas e articuladas nesse processo preparatório de elaboração do programa. Os atores envolvidos na elaboração do PPA devem ser capazes de definir os atributos essenciais de um programa, que são:

- ▶ a definição do problema;
- ▶ os objetivos do programa;
- ▶ o público-alvo do programa;
- ▶ a estratégia de implementação do programa; e
- ▶ os indicadores de desempenho para aferir eficiência, eficácia e efetividade das ações.

Devem, além disso, ser capazes de formular o plano de ação associado ao programa, contendo as atividades e os projetos a serem implementados, com os respectivos atributos técnicos (finalidade, produto, unidade de medida, custo total, duração etc.). Trata-se de tarefa que requer treinamento e capacitação prévia.

Uma vez consolidada a proposta de PPA pelo Poder Executivo, esta é encaminhada ao Poder Legislativo para apreciação por parte dos parlamentares. A Constituição Federal estabelece que o projeto de PPA deverá ser encaminhado ao Poder Legislativo até 31 de agosto do primeiro ano de mandato do governante, para vigorar do segundo ano até o fim do primeiro ano do mandato seguinte:

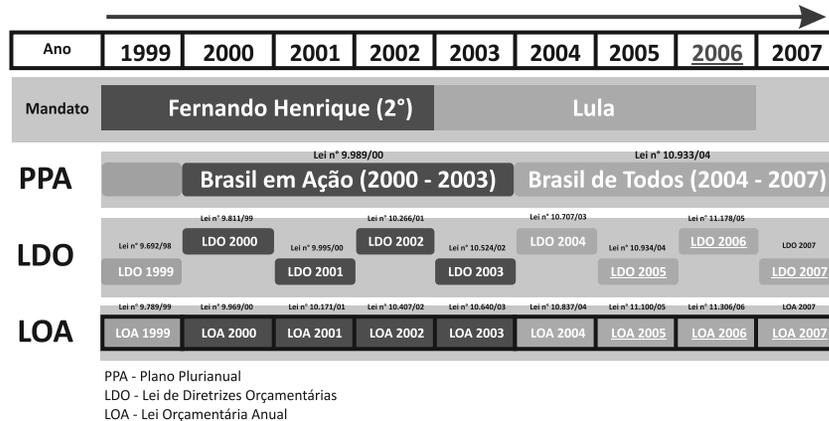


Figura 3: Cronologia das leis orçamentárias

Fonte: Brasil (2006?)

Assim, podemos, então, afirmar que o projeto de PPA passa pelo processo de discussão e alteração, que compreende as seguintes etapas gerais:

- ▶ a realização de audiências públicas com as autoridades governamentais e a sociedade;
- ▶ a definição de regras para emendar o projeto de lei;
- ▶ a apresentação das emendas ao projeto de lei;
- ▶ a apresentação e votação do relatório sobre o projeto de lei e suas emendas na Comissão de Orçamento;
- ▶ a apresentação e votação do parecer da Comissão de Orçamento no plenário do Legislativo;
- ▶ o encaminhamento do autógrafo ao chefe do Poder Executivo, para sanção ou veto; e
- ▶ a publicação da lei no *Diário Oficial*.

Nos sítios do Senado Federal e da Câmara dos Deputados você pode acessar todos os documentos referentes à apreciação da proposta de PPA Federal 2008-2011 pelo Congresso Nacional – o projeto de lei, as emendas apresentadas, a análise da receita, o relatório geral, os programas aprovados etc.



É importante que o gestor público conheça e acompanhe a discussão da proposta de **PPA no Poder Legislativo**, uma vez que a Constituição Federal conferiu a esse Poder prerrogativas para modificar a proposta. Tais prerrogativas permitem que se discutam amplamente os objetivos e programas propostos pelo Poder Executivo e se introduzam no PPA demandas sociais não contempladas na proposta original.

*Ao final desse exercício, você deve ter notado que é muito trabalhoso o acesso a informações orçamentárias folheando documentos, mesmo eletronicamente. Quando o volume de informações é muito grande, acessá-las dessa forma torna-se excessivamente custoso. Na próxima Unidade, aprenderemos a buscar as informações por meio de um sistema informatizado que facilita enormemente o trabalho de recuperação e cruzamento dos dados.*

### Execução do PPA

Os programas do PPA são detalhados e executados, ano a ano, por meio da LOA. Apenas programas presentes no PPA podem ser incluídos nela. Assim, é pelo acompanhamento da elaboração e execução da LOA que podemos verificar se o PPA está sendo cumprido de forma satisfatória. Discutiremos esse ponto mais adiante, ao abordarmos a execução dessa lei..

Em consonância com a visão de gestão pública flexível e voltada para resultados, a estrutura federal de gestão do PPA prevê a participação ativa de dois importantes atores no seu processo de execução. São eles:

- ▶ **Gerentes de programa:** em geral, os titulares da unidade administrativa à qual o Programa está vinculado, os quais têm como atribuições principais buscar mecanismos inovadores para o financiamento e gestão das ações do programa e, ainda, gerir as restrições que possam influenciar o desempenho do Programa.
- ▶ **Coordenadores de ação:** responsáveis diretos pela execução de cada ação e têm como atribuições principais viabilizar a execução e o monitoramento das ações; responsabilizam-se pela obtenção do produto expresso na meta física da ação e pela gerência sobre as restrições que possam influenciar na execução de cada ação (Decreto n. 6.601, de 10 de outubro de 2008).

Observe que as atribuições dos gestores de programas e dos coordenadores de ações vão além do mero cumprimento protocolar de execução orçamentária. Eles devem mobilizar recursos, articular apoios e parcerias e adotar procedimentos criativos para contornar obstáculos e carências, garantindo, desse modo, o cumprimento dos objetivos e metas do Plano. É um desafio e tanto!

Nesse desenho gerencial, há dois aspectos que precisam ser aperfeiçoados para que o modelo de gestão funcione a contento, quais sejam:

- ▶ Flexibilizar e articular a estrutura de governo para o trabalho colaborativo, já que os programas e as ações envolvem, em geral, a participação de mais de um órgão e unidade administrativa para sua execução.
- ▶ Criar condições propícias para que os gestores públicos cumpram com o papel esperado, sobretudo mediante a instituição de incentivos e fatores motivacionais para uma gestão por resultados e a construção de capacidade de trabalho em termos de recursos humanos, tecnológicos e informacionais.

Logo, sob esses dois aspectos, podemos afirmar que a estrutura da Administração Pública ainda é deficiente, mesmo no âmbito da União.

### **Avaliação do PPA**

Assim como o conteúdo e a forma de elaboração e execução do PPA ainda estão pendentes de regulamentação, também os meios para avaliação desse plano carecem de definição. No caso do PPA Federal de 2008-2011, a própria lei que o instituiu define que se proceda à avaliação anual do Plano, a ser encaminhada ao Congresso Nacional até 15 de setembro de cada exercício, abordando aspectos como:

- ▶ o comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano, explicitando as razões

das eventuais discrepâncias verificadas entre os valores previstos e os realizados;

- ▶ a execução física e orçamentária das ações de cada Programa;
- ▶ os índices alcançados, por programa e por indicador, e previsão para os exercícios seguintes; e
- ▶ a avaliação, por programa, da possibilidade de alcance do índice final previsto para cada indicador e de cumprimento das metas, indicando, se for a condição, as medidas corretivas necessárias.

O amadurecimento da metodologia e dos instrumentos de avaliação do PPA e, conseqüentemente, do orçamento anual por meio do qual o PPA é executado está entre os principais desafios que se apresentam hoje para uma gestão pública de melhor qualidade. Nesse sentido, há diversas propostas em discussão, iniciadas por especialistas em Orçamento Público, mas todas ainda pendentes de muito trabalho. Na avaliação final do **PPA Federal 2004-2007**, a metodologia utilizada baseou-se na percepção dos gerentes de programas e de suas equipes, com a coleta de informações na ótica de autoavaliação, por meio de roteiros de questões respondidas no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN).

Se, na sistemática atual, o PPA é editado a cada quatro anos, as duas outras leis orçamentárias – LDO e LOA – são editadas todos os anos. Observe novamente a Figura 3 e observe que, para cada ano, há uma lei veiculando as diretrizes orçamentárias e uma lei tratando do orçamento anual. Vamos entender melhor essas duas leis.



Para saber mais sobre o modelo e os resultados da gestão e avaliação do PPA Federal, visite o sítio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

## LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

A LDO é a lei orçamentária que faz a ligação entre o PPA e a LOA. Ela cumpre diversas funções definidas pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Vejamos.

## Finalidade e Conteúdo

Para cumprir a função de levar para a LOA os objetivos e metas definidos no PPA, a LDO estabelece as metas e prioridades do governo para cada exercício e as regras a serem observadas na elaboração e na execução do orçamento anual. A finalidade original da LDO foi definida pela Constituição Federal, artigo 165, § 2º:

A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (BRASIL, 1988).

A Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe, também, atribuições à LDO, como a de dispor sobre metas e riscos fiscais, programação financeira, limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento) e transferências de recursos a entidades públicas e privadas, entre outras.

Na falta de uma lei geral de finanças públicas, a LDO tem assumido a função de definir a estrutura do orçamento, dispor sobre as classificações orçamentárias e tratar de diversos outros assuntos relativos à elaboração e execução do orçamento.

Assim, é na LDO que os Poderes Executivo e Legislativo têm disposto sobre os seguintes pontos, entre outros:

- ▶ as regras para elaboração e execução do orçamento;
- ▶ as prioridades na aplicação dos recursos;
- ▶ os limites de gastos;
- ▶ as metas fiscais relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública;
- ▶ as regras para contratação de pessoal e aumento de remuneração;
- ▶ as alterações da lei orçamentária ao longo do ano;

- ▶ as alterações na legislação tributária, inclusive quanto a regras para a concessão de incentivos ou benefícios tributários;
- ▶ a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento;
- ▶ a execução de obras com indícios de irregularidades graves;
- ▶ as transferências de recursos a outros entes; e
- ▶ a avaliação, controle e transparência das contas públicas;

O aumento substancial dos assuntos tratados pela LDO desde sua criação em 1988 tem contribuído para a hipertrofia dessa lei, tornando-a cada vez mais complexa.

*Para que você tenha uma noção acerca do conteúdo dessa lei, navegaremos a seguir por alguns dispositivos constantes da LDO Federal para 2009 (Lei n. 11.768, de 14 de agosto de 2008). Preparado? Vamos começar?*

No Capítulo I da lei, o principal assunto tratado diz respeito à definição da meta de resultado primário. Em 2008, o **superávit\*** primário foi de R\$ 118 bilhões, ou 4,07% do Produto Interno Bruto (PIB). Para 2009, a LDO estabelece que o Governo Federal deverá gerar superávit primário em montante equivalente a 3,80% do PIB, valor que poderá ser reduzido em até R\$ 15,6 bilhões para o atendimento da programação relativa ao Projeto Piloto de Investimentos (PPI).

\*Superávit – diferença entre recebimento e pagamento em determinado período, quando os recebimentos superam os pagamentos. Fonte: Lacombe (2009).

No capítulo II, a LDO trata da estrutura e organização dos orçamentos. Define o que é programa, atividade, projeto, operação especial, unidade orçamentária etc. e, ao longo de onze artigos, discorre sobre conceitos que serão, futuramente, objeto da lei geral de finanças públicas, quando esta vier a ser aprovada.

A discussão de políticas públicas tem ocorrido mais nos anexos da LDO do que no texto da Lei.

O Anexo I traz o rol de prioridades e metas para a Administração Pública no exercício seguinte e tem sido objeto de grande interesse por parte do Poder Legislativo, já que, em tese, essas ações têm precedência na alocação dos recursos e na execução. Na prática, no entanto, o Tribunal de Contas da União tem constatado que, por razões técnicas e políticas, as ações constantes do anexo nem sempre são priorizadas.

O Anexo II e o Anexo III relacionam, respectivamente, os quadros que deverão acompanhar o projeto de lei orçamentária anual e as informações complementares que deverão ser fornecidas ao Congresso Nacional por ocasião da apreciação da LOA.

O Anexo IV cuida das metas fiscais, compreendendo a avaliação do cumprimento das metas fiscais do exercício anterior, a definição das metas de resultado nominal e primário para o exercício seguinte, a evolução do patrimônio líquido, as projeções para o regime geral de previdência social e o regime próprio dos servidores públicos, as projeções de gastos com benefícios assistenciais e a previsão de renúncias de receita.

O Anexo V traz o rol de despesas que não podem ser contingenciadas pelo governo durante a execução orçamentária e que, por essa razão, tem sido objeto de crescente interesse político.

O Anexo VI apresenta os riscos fiscais, que se referem a fatores que poderão impactar receitas e despesas no exercício seguinte, como variações na arrecadação de receitas, comportamento das taxas de inflação e juros, obrigações que o poder público terá que assumir etc.

E, por fim, o Anexo VII traz os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial.

Assim, podemos afirmar que é por intermédio dos Anexos da LDO que se definem as condições nas quais se dará a programação e a execução orçamentária para o exercício seguinte e, por consequência, quanto das metas do PPA poderão ser efetivamente implementadas.

## **Elaboração da LDO**

A elaboração da LDO pelo Poder Executivo fica a cargo dos órgãos de fazenda e planejamento do município, Estado ou União.

Porém, para traçar o cenário fiscal e definir as prioridades para o orçamento anual, a elaboração da LDO envolve um número maior de atores, inclusive mediante consulta aos órgãos setoriais nas diversas áreas de governo (educação, saúde, transportes etc.).

Uma vez consolidado, o projeto de LDO é encaminhado ao Poder Legislativo no primeiro semestre de cada ano, em prazo definido pela Constituição ou Lei Orgânica do Município. O Legislativo deve apreciá-lo e aprová-lo em tempo que permita a essa lei orientar a elaboração da proposta orçamentária para o exercício seguinte.

A apreciação do projeto de lei pelo Poder Legislativo compreende as seguintes etapas gerais:

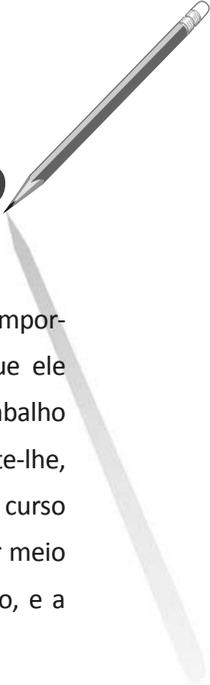
- ▶ a realização de audiências públicas com representantes do governo e da sociedade;
- ▶ a apresentação e publicação das emendas ao projeto de lei;
- ▶ a apresentação e votação do relatório sobre o projeto de lei e suas emendas na Comissão de Orçamento;
- ▶ a apresentação e votação do parecer da Comissão de Orçamento no Plenário do Legislativo;
- ▶ o encaminhamento do autógrafo ao Poder Executivo para sanção ou veto; e
- ▶ a promulgação e publicação da lei no Diário Oficial.

Uma vez aprovada a LDO, o processo orçamentário volta-se, então, para a elaboração da LOA, que discutiremos na próxima Unidade.



Nos sítios do Senado Federal e da Câmara dos Deputados você encontra os documentos referentes à apreciação da LDO pelo Congresso Nacional – a proposta do Poder Executivo, as emendas apresentadas, o relatório geral, a lei aprovada etc.

# Resumindo



Nesta Unidade, vimos que o Orçamento Público é importante instrumento de gestão governamental, uma vez que ele permite ao gestor público traduzir em programas de trabalho operacionais o planejamento estratégico do governo. Permite-lhe, também, fazer o acompanhamento gerencial das ações no curso de sua execução, o controle dos atos de governo, tanto por meio da fiscalização formal quanto da avaliação de desempenho, e a avaliação dos resultados alcançados.

Essas funções são cumpridas, no curso do processo orçamentário, pela interação entre o PPA, a LDO e a LOA. O PPA identifica os objetivos e as metas de governo a serem cumpridas em todo o período do plano. A LDO especifica quais, dentre o rol de ações e metas constantes do PPA, serão priorizadas no orçamento anual. Ademais, a LDO define as metas fiscais do governo para o exercício seguinte e orienta a elaboração da peça orçamentária.

Na próxima Unidade, apresentaremos a LOA, a qual especifica, em detalhes, a programação de trabalho dos órgãos para o exercício seguinte, materializando as políticas públicas em ações operacionais. Estudaremos também a linguagem orçamentária, dada pelas classificações de receitas e despesas com as quais o orçamento é escrito.



## Atividades de aprendizagem

Preparamos para você algumas atividades com o objetivo de recordar o conteúdo que você estudou nesta Unidade. Em caso de dúvida, não hesite em fazer contato com seu tutor.

1. Identifique as três principais leis que integram o sistema brasileiro de planejamento e orçamento e mostre, de forma sucinta, como elas se relacionam.
2. Leia os artigos 165 a 167 da Constituição Federal de 1988 e identifique três dispositivos que conferem ao PPA o papel de referência básica com a qual todas as demais leis e créditos orçamentários devem estar de acordo.
3. Consulte o PPA do seu Estado ou Município e descreva seus principais atributos, nos moldes em que fizemos para a Figura 2.
4. Navegue pelos documentos relativos à tramitação do PPA 2008-2011 no Congresso Nacional e identifique uma emenda que tenha proposto ações para sua região. Siga os seguintes passos:
  - a) Acesse <[www.sigabrasil.gov.br](http://www.sigabrasil.gov.br)>.
  - b) Clique em *Plano Plurianual* no menu à esquerda.
  - c) Clique na caixa *Relatório*, no diagrama.
  - d) Clique em *PPA 2008-2011*
  - e) Abra a pasta *Relatório do Relator* e clique na pasta *Decisões sobre as Emendas*.
5. Consulte a LDO do seu município e identifique o que ela dispõe em relação às despesas com pessoal.



# UNIDADE 2

## LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E CLASSIFICAÇÕES DAS RECEITAS E DESPESAS PÚBLICAS

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Perceber o papel da lei orçamentária anual e seus princípios reguladores;
- ▶ Compreender o que são as receitas públicas e como são definidas e classificadas; e
- ▶ Entender o que são as despesas públicas e suas classificações.



## LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

Caro estudante,

Nesta Unidade, discutiremos o terceiro e mais detalhado elemento do sistema brasileiro de planejamento e orçamento: a LOA. Depois de abordar sua finalidade e conteúdo, passaremos a estudar as classificações orçamentárias de receitas e despesas. Essas classificações são importantes porque constituem a linguagem por meio da qual o orçamento é elaborado. As classificações nos permitem evidenciar em códigos e, portanto, de forma resumida, uma grande quantidade de informações sobre as ações de governo que, se escritas em linguagem natural, tornariam os demonstrativos excessivamente longos e difíceis de consultar. Ao ganhar familiaridade com as classificações orçamentárias, ganhamos a possibilidade de compreender os demonstrativos do orçamento e de fazer consultas a bases de dados para buscar informações de forma seletiva.

Preparado para mais descobertas? Então, mãos à obra!

Com base nas metas estabelecidas pelo PPA e nas orientações dadas pela LDO, o Poder Executivo elabora a programação anual de trabalho – denominada Lei Orçamentária Anual (LOA).

### FINALIDADE E CONTEÚDO

A finalidade principal da LOA é estimar as receitas que o governo espera dispor no ano seguinte e fixar as despesas que serão realizadas com tais recursos. Importa notar que a lei orçamentária é

uma autorização de gastos, mas não uma obrigação de gastos. Por isso o orçamento é dito **autorizativo**, não **impositivo**.

*Para ser realizada, a despesa precisa estar prevista na LOA. Porém, nem todas as despesas previstas na LOA precisam ser realizadas. Ficou claro?*

Para entendermos melhor essa questão, precisamos distinguir dois tipos de despesa que ocorrem na lei orçamentária: as **despesas obrigatórias** e as **despesas discricionárias**. São obrigatórias as despesas que constituem obrigações constitucionais ou legais do governo, tais como pagamento de pessoal, de juros e encargos da dívida pública, de aposentadorias etc. As despesas não obrigatórias são chamadas de “discricionárias”, porque sobre elas o governo tem margem para escolher se executa ou não. Quanto maior a proporção de despesas obrigatórias no orçamento, maior sua rigidez e menor a flexibilidade dos políticos e gestores para planejar as ações governamentais. Mais adiante, veremos que, por meio de um código chamado “identificador de resultado primário”, podemos calcular o grau de rigidez do orçamento da União.

A LOA apresenta a programação de gastos separada em três demonstrativos distintos, também chamados de “orçamentos” (embora o orçamento seja único):

- ▶ **Orçamento fiscal:** traz as despesas dos Poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.
- ▶ **Orçamento da seguridade social:** apresenta as despesas com saúde, previdência e assistência social. Observe que tais despesas não ocorrem apenas nos órgãos e entidades de saúde, previdência e assistência, mas em praticamente todos os órgãos do governo.
- ▶ **Orçamento de investimento das empresas estatais:** expõe as despesas de capital das empresas em que o

governo detenha maioria do capital social com direito a voto e sejam dependentes de repasses do Tesouro para sua operação.

Observe que não integram o Orçamento Público as empresas públicas e sociedades de economia mista que não dependem de recursos do Tesouro para sua operação.

A programação de receitas e despesas na LOA deve obedecer a um conjunto de princípios orçamentários, recomendados pela doutrina ou instituídos pela legislação, cujo objetivo é facilitar a gestão e o controle do orçamento. Os princípios fundamentais são os seguintes:

- ▶ **Unidade:** deve haver uma só LOA para cada entidade da Federação (União, Estados e municípios).
- ▶ **Universalidade:** a LOA deve conter todas as despesas e receitas da Administração Pública, englobando todos os Poderes, fundos, órgãos e entidades da Administração Pública.
- ▶ **Anualidade:** as receitas e despesas constantes da LOA devem se reportar a um período determinado, em geral um exercício financeiro, e os correspondentes créditos orçamentários devem ter sua vigência adstrita ao exercício financeiro.
- ▶ **Exclusividade:** a LOA não pode conter dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa.
- ▶ **Especificação:** a LOA não poderá consignar dotações globais a despesas, devendo fornecer detalhamento suficiente para demonstrar a origem e a aplicação dos recursos.
- ▶ **Publicidade:** a LOA, seus créditos e os atos relativos a sua elaboração e execução devem ser divulgados para conhecimento público e serem acessíveis a qualquer cidadão para consulta.
- ▶ **Orçamento Bruto:** a LOA deve conter as receitas e despesas pelos seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução prévia.

- ▶ **Não afetação de Receitas:** as receitas constantes da LOA deverão estar livres de comprometimento prévio a determinados gastos, sendo vedada a vinculação de receitas de impostos a órgão, fundo ou despesa.
- ▶ **Equilíbrio:** as receitas constantes da LOA não devem exceder as despesas previstas para o exercício financeiro.
- ▶ **Programação:** as receitas e despesas deverão ser organizadas de modo a veicular a programação de trabalho do governo, seus objetivos, metas e ações.

\*Regra de Ouro – o montante de operações de crédito não deve exceder o montante de despesas de capital.  
Fonte: Silva, Carvalho e Medeiros (2009).

A Constituição Federal de 1988 adota, ainda, um princípio conhecido como **Regra de Ouro\***, com o objetivo de impedir que a Administração Pública contraia dívida (empréstimos, financiamentos ou emissão de títulos) para custear despesas correntes.

Observe, por fim, que a Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (**Lei de Responsabilidade Fiscal**), no artigo 48, ampliou o princípio da publicidade, explicitando sua função de promover a transparência das contas públicas e a participação social no processo orçamentário, dando ensejo ao princípio da:

- ▶ **Transparência e Participação:** os planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias; prestações de contas e relatórios de execução orçamentária devem ser instrumentos de transparência da gestão fiscal, devendo o processo orçamentário incentivar a participação popular.

Os processos de elaboração, apreciação legislativa e execução do orçamento anual, incluindo os mecanismos de participação social, serão discutidos detalhadamente nas Unidades 3 e 4 desta disciplina. Para nos prepararmos para essa discussão, vamos abordar os elementos que compõem o orçamento: as receitas e as despesas públicas.

Você pode conhecer a Lei de Responsabilidade Fiscal acessando: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 2 maio de 2011.

## RECEITAS PÚBLICAS

Vimos que as Leis Orçamentárias traduzem os planos de ação do governo, tanto de médio quanto de curto prazo. Porém, ainda não discutimos como o orçamento faz isso. Como passamos de um plano, que tem objetivos e estratégias, para um orçamento que precisa especificar em detalhe os recursos a serem mobilizados e as ações a serem empreendidas? Vamos iniciar pela compreensão do conceito de receitas públicas.

As **receitas** são os recursos financeiros que o governo tem a sua disposição para pagar as despesas do governo. Em geral, esses recursos vêm de cinco origens principais, quais sejam:

- ▶ Arrecadação própria de receitas tributárias (impostos, taxas e contribuições de melhoria), de contribuições sociais e econômicas e de receitas patrimoniais, agropecuárias, industriais e de serviços.
- ▶ Receitas oriundas de operações de crédito (empréstimos, financiamentos e emissão de títulos).
- ▶ Receitas de transferências constitucionais.
- ▶ Receitas de transferências legais.
- ▶ Receitas de transferências voluntárias.

As três últimas origens são conhecidas como **receitas de transferências correntes ou de capital** e perfazem uma parcela importante da receita de Estados e municípios.

As receitas de **transferências constitucionais** correspondem a parcelas de receitas federais ou estaduais repassadas a Estados e municípios por mandamento da Constituição Federal. A principal transferência constitucional é a que ocorre pelo chamado

Fundo de Participação – Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

O Fundo de Participação corresponde a uma parcela (21,5% para Estados e 22,5% para municípios) da arrecadação da União com o Imposto de Renda (IR) e com o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). A parcela desse Fundo que cabe a cada Estado ou município é calculada pelo Tribunal de Contas da União, com base principalmente na população residente.

Além do Fundo de Participação, os Estados e municípios fazem jus a outras transferências constitucionais federais, como as do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), do Imposto sobre Operações Financeiras – Ouro (IOF-Ouro) e do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).

Há, por fim, as transferências constitucionais estaduais, que destinam parcelas de receitas estaduais aos municípios do Estado. É o caso dos repasses de parte do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) ao município no qual ocorreu a operação que gerou o tributo, e do Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX).

As receitas de **transferências legais** são os repasses feitos aos Estados e municípios por determinação de leis específicas e que não requerem a celebração de convênio. São exemplos de transferências legais:

- ▶ Receitas de **royalties\*** do petróleo, repassadas aos municípios a título de indenização, no montante de 1% sobre o valor do óleo, xisto betuminoso e gás extraídos de suas áreas, onde se fizer a lavra do petróleo.
- ▶ Transferências realizadas no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Fundo Nacional de Saúde (FNS) e o Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), para a realização de ações específicas de educação, saúde e assistência social.

\**Royalty* – expressão da língua inglesa que significa o pagamento que se faz àquele que possui uma patente, *copyright*, marcas registradas ou qualquer direito de uso exclusivo que seja resultante de um trabalho intelectual ou criativo, com a finalidade de obter uma licença para uso desse direito. Fonte: Lacombe (2009).

Por fim, as receitas de **transferências voluntárias** são os repasses que os governos fazem mediante convênio ou contrato de repasse para a prestação de determinados serviços ou realização de obras. Na Unidade 3, discutiremos a execução de despesas por convênios e contratos. A Lei n. 9.452, de 20 de março de 1997, determina que os órgãos e entidades da Administração Federal direta e indireta notifiquem as respectivas Câmaras Municipais da liberação de recursos financeiros que tenham efetuado, a qualquer título, para os municípios, no prazo de dois dias úteis, contado da data da liberação. Com base no princípio da transparência, essa mesma lei determina, ainda, que a Prefeitura do município beneficiário da liberação de recursos notifique os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais da respectiva liberação, no prazo de dois dias úteis contado da data de recebimento dos recursos.

Os governos podem, ainda, obter receitas por meio das chamadas **operações de crédito**, que são empréstimos, financiamentos e emissão de títulos públicos. Há normas que disciplinam como isso pode ser feito, como a Lei de Responsabilidade Fiscal e as Resoluções do Senado Federal.

Todos os recursos que chegam aos cofres da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, de qualquer natureza e origem, têm que estar relacionados na LOA para poderem ser utilizados. Contudo, de acordo com o artigo 3º, § único, da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, não são consideradas receitas orçamentárias as operações de crédito por antecipação da receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias no ativo e passivo financeiro.

Observe que, enquanto a despesa é fixada na lei orçamentária, a receita é apenas estimada, sendo os valores constantes do orçamento referências para a programação de despesas. Isso ocorre por várias razões: os tributos precisam ser criados em lei específica; as

operações de crédito e alienações de patrimônio precisam de prévia autorização legislativa; a arrecadação é influenciada por fatores econômicos imprevisíveis etc.

## CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS RECEITAS

As receitas são identificadas na LOA por meio de códigos que refletem duas principais classificações: classificação pela natureza da receita e classificação por fonte de recursos.

### Classificação pela Natureza da Receita

Toda receita orçamentária possui um código de identificação de oito dígitos que define a sua natureza:

**Natureza da Receita A B C D. EF. GH**

Nesse código, cada dígito representa uma característica específica daquele item de receita, como explicado a seguir:

- ▶ **A** faz referência a que **categoria econômica** a receita pertence: receita corrente ou receita de capital. São *receitas correntes* o produto da arrecadação tributária (de impostos, taxas e contribuições de melhoria), das contribuições sociais e econômicas e das receitas patrimoniais, agropecuárias, industriais e de serviços, além daquelas provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes. Receitas correntes são identificadas pelo dígito **1**. Já as **receitas de capital** são as oriundas da constituição de dívidas (por meio de operações de crédito, a exemplo de empréstimos, financiamentos e emissão de títulos, internas ou externas), da alienação de bens e direitos (a exemplo da venda de bens móveis e imóveis), bem como os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado,

quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital, e o superávit do orçamento corrente (diferença entre receitas e despesas correntes). Receitas de capital são identificadas pelo dígito **2**. Contudo, se as receitas forem intraorçamentárias, elas recebem o código **7** (receita corrente intraorçamentária) ou **8** (receita de capital intraorçamentária). As *receitas intraorçamentárias* são aquelas destinadas a custear despesas decorrente de operação entre órgãos, fundos e entidades integrantes dos orçamentos fiscais e da seguridade social e sua identificação visa à eliminação de duplas contagens decorrentes de sua inclusão no orçamento.

- ▶ **B** diz qual a **origem** ou fato gerador da receita: de origem tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, de transferências etc.
- ▶ **C** refere-se à **espécie** da receita, que é o detalhamento da origem: se for tributária, por exemplo, esse dígito esclarece se é de imposto, de taxa ou de contribuição de melhoria.
- ▶ **D** diz qual a **rubrica** da receita, que é o detalhamento da espécie: por exemplo, se for receita de impostos, detalha se se trata de imposto sobre o comércio exterior, imposto sobre o patrimônio e a renda, imposto sobre a circulação de mercadorias etc.
- ▶ **EF** identifica a **alínea** da receita, que é o detalhamento da rubrica: por exemplo, se for receita de imposto sobre o comércio exterior, esse código esclarece se se trata de imposto sobre a exportação, imposto sobre a importação etc.
- ▶ **GH** dá o maior nível de detalhamento da receita, especificando aspectos relativos à entrada do valor financeiro.

Vamos a um exemplo concreto. Com base no Quadro 1, que discrimina os códigos da categoria econômica, origem e rubrica, descubra a que receita se refere o código 1112.04.10.

1. RECEITAS CORRENTES (A)		2. RECEITAS DE CAPITAL (A)	
ORIGEM I (B)	ESPÉCIE (C)	ORIGEM (B)	ESPÉCIE (C)
1. Tributária	1. Impostos 2. Taxas 3. Contribuições de Melhoria	1. Operações de Crédito	1. Internas 2. Externas
2. Contribuições	1. Sociais 2. Econômicas	2. Alienação de Bens	1. Bens Móveis 2. Bens Imóveis
3. Patrimonial	1. Imobiliárias 2. Valores Mobiliários 3. Concessões e Permissões 9. Outras	3. Amortização de Empréstimos	0. Amortização de Empréstimos
4. Agropecuária	1. Produção Vegetal 2. Produção Animal ou Derivados 9. Outras	4. Transferências de Capital	2. Intergovernamentais 3. Instituições Privadas 4. Exterior 5. Pessoas 7. Convênios 8. Combate à Fome
5. Industrial	1. Indústria Extrativa Mineral 2. Indústria de Transformação 3. Indústria de Construção	5. Outras Receitas de Capital	2. Integralização do Capital Social
6. Serviços	0. Serviços		3. Resultado do BACEN
7. Transferências Correntes	2. Intergovernamentais 3. Instituições Privadas 4. Exterior		4. Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional
	5. Pessoas 6. Convênios 7. Combate à Fome		9. Outras
9. Outras Receitas Correntes	1. Multas e Juros de Mora 2. Indenizações e Restituições 3. Dívida Ativa 9. Diversas		

Quadro 1: Codificação orçamentária das receitas

Fonte: Adaptado de Brasil (2010)

Consultando o Quadro 1, vemos que o primeiro dígito (1) se refere a uma receita corrente, o segundo (1) a uma receita tributária e o terceiro (1) a uma receita de impostos.

*Até aí está fácil, não é? E quanto aos demais dígitos?*

Como você pode notar, há um elevado número de receitas possíveis, cada qual com uma codificação. Além disso, a codificação é regularmente revista e atualizada pela Secretaria do Tesouro Nacional. Por causa disso, a forma mais fácil e segura de descobrir a que se refere um determinado código de receita é consultando o Manual de Procedimentos das Receitas Públicas Regularmente!

Para completar o nosso exemplo (código 1112.04.10), vamos dar uma olhada no Quadro 2, que traz os códigos de rubrica, alínea e subalínea das receitas de impostos, conforme consta da 4ª edição do **Manual de Procedimentos das Receitas Públicas**. Esse quadro nos diz que o quarto dígito do código (2) se refere ao Imposto sobre o Patrimônio e a Renda, o quinto dígito (04) se refere a Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza e o sexto dígito (10) se refere a Pessoas Físicas. Portanto, o valor de receitas associado ao código 1112.04.10 é produto do pagamento de imposto de renda por pessoas físicas.

Agora, consulte o Quadro 2 e tente descobrir, sozinho, a que receita corresponde o código 1113.01.02. Depois de responder, consulte a página 122 do **Manual de Procedimentos das Receitas Públicas** (4ª edição) e confirme sua resposta. Aproveite para verificar que outras informações o Manual traz, a exemplo da definição de cada subalínea da receita.



### Saiba mais

#### Manual de Procedimentos das Receitas Públicas

Regularmente, a Secretaria do Tesouro Nacional edita versão revista e atualizada do Manual de Procedimentos das Receitas Públicas, que padroniza os procedimentos contábeis nos três níveis de governo, de forma a garantir a consolidação das contas exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Para saber mais sobre a codificação orçamentária das receitas, consulte o Manual.

Fonte: <[http://siops.datasus.gov.br/Documentacao/PT\\_STN-SOF\\_02-2007\\_Manual.pdf](http://siops.datasus.gov.br/Documentacao/PT_STN-SOF_02-2007_Manual.pdf)>. Acesso: 2 out. 2011.

1. RECEITAS CORRENTES (A)				
ORIGEM (B)	ESPÉCIE (C)	RUBRICA (D)	ALÍNEA (EF)	SUBALÍNEA (GH)
1. Tributária	1. Impostos	1. Impostos sobre o Comércio Exterior	01. Imposto sobre a Importação	00. Valor Total do Imposto sobre a Importação
				01. Receita do Principal do Imposto sobre a Importação
				02. Receita do Programa de Recuperação Fiscal – Imposto sobre a Importação
			02. Imposto sobre a Exportação	00. Valor Total do Imposto sobre a Exportação
				01. Receita do Principal do Imposto sobre a Exportação
				02. Receita do Programa de Recuperação Fiscal – Imposto sobre a Exportação
		2. Impostos sobre o Patrimônio e a Renda	01. ITR	00. Valor Total do ITR
			02. IPTU	00. Valor Total do IPTU
			04. Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza	00. Valor Total do Imposto sobre a Renda
				10. Pessoas Físicas
				11. Receita do Programa de Recuperação Fiscal – PF
				21. Imposto de Renda Pessoa Jurídica
				22. Receita do Programa de Recuperação Fiscal – PJ
				31. Imposto de Renda Retido nas Fontes – Trabalho
				32. Imposto de Renda Retido nas Fontes – Capital
				33. Imposto de Renda Retido nas Fontes – Remessa Exterior
				34. Imposto de Renda Retido nas Fontes – Outros Rendimentos
				35. Receita do Programa de Recuperação Fiscal – Retido nas Fontes
			05. IPVA	00. Valor Total do IPVA
07. Imposto de Transmissão “Causa Mortis”	00. Valor Total do Imposto sobre Transmissão “Causa Mortis”			
08. Imposto de Transmissão “Inter Vivos”	00. Valor Total do Imposto sobre Transmissão “Inter Vivos”			

Quadro 2: Codificação Orçamentária das Receitas Correntes

Fonte: Elaborado pela autora deste livro

1. RECEITAS CORRENTES (A)				
ORIGEM (B)	ESPÉCIE (C)	RUBRICA (D)	ALÍNEA (EF)	SUBALÍNEA (GH)
1. Tributária	1. Impostos	3. Impostos sobre a Produção e a Circulação	01. Imposto sobre Produtos Industrializados	00. Valor Total do IPI
				01. Imposto sobre os Produtos Industrializados do Fumo
				02. Imposto sobre Produtos Industrializados de Bebidas
				03. Imposto sobre Produtos Industrializados de Automóveis
				04. Imposto sobre Produtos Industrializados de Importação
				09. Imposto sobre Produtos Industrializados - Outros Produtos
				10. Receita do Programa de Recuperação Fiscal – IPI
			02. ICMS	00. Valor Total do ICMS
			03. Imposto sobre Operações de Crédito – IOF	00. Valor Total do IOF
				01. Imposto sobre Comercialização do Ouro
		02. Receita do Programa de Recuperação Fiscal – IOF		
		09. Imposto sobre as Demais Operações		
		10. Receita do Programa de Recuperação Fiscal – IOF		
		05. Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza	00. Valor Total do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza	
		5. Impostos Extraordinários	00. Impostos Extraordinários	00. Valor Total dos Impostos Extraordinários

Quadro 2: Codificação Orçamentária das Receitas Correntes

Fonte: Elaborado pela autora deste livro

É por meio do estudo do comportamento de cada natureza da receita que o poder executivo estima (e o poder legislativo avalia) a projeção de arrecadação do governo, a qual fundamentará a programação de despesas na LOA.

*Observe que o governo não pode escolher livremente as despesas nas quais serão aplicadas as receitas arrecadadas. Isso porque alguns itens de receita estão vinculados, por lei, a determinados tipos de despesa.*



Para conhecer esse artigo acesse: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 2 out. 2011.

Por exemplo, o **artigo 212** da Constituição Federal determina que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinem no mínimo 25% de sua receita de impostos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. Logo, para montar a programação de despesas, faz-se necessário criar uma classificação de receitas que discrimine os recursos livres dos recursos vinculados e evidencie as destinações desses últimos. Isso é feito por meio da chamada classificação por fonte de recursos, que discutiremos a seguir.

### Classificação por Fonte de Recursos

Fontes de Recursos (ou Destinação de Recursos) são agrupamentos de naturezas de receita que atendem a uma determinada destinação legal (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; FEIJÓ, 2008, p. 246). Cada fonte é identificada por meio de um código de três dígitos, que identificam os seguintes atributos:

#### Fonte A BC

- ▶ **A**, conhecido como “indicador do Grupo Fonte”, esse dígito identifica se o recurso é originário do Tesouro, ou se é de Outras Fontes, e, ainda, se se trata de recursos do exercício corrente ou de exercício anterior.
  - 1** – Tesouro – exercício corrente.
  - 2** – Outras Fontes – exercício corrente.
  - 3** – Tesouro – exercício anterior.
  - 4** – Outras Fontes – exercício anterior.
  - 9** – Recursos Condicionados.
  
- ▶ **BC**, identificam a destinação da receita, conforme a legislação vigente. Não há padronização para esses dígitos, devendo cada ente da federação compor sua própria tabela, de acordo com suas necessidades. Apenas os recursos sem nenhuma vinculação (conhecidos como “Recursos Ordinários”) é que deverão ser identificados pelo código 00 por todos os entes. Assim, a Fonte 100 se refere a Recursos Ordinários do Tesouro, arrecadados

no exercício corrente, nos orçamentos federal, estaduais e municipais.

Os demais recursos, vinculados a algum tipo de gasto, recebem códigos diferenciados. Na União, por exemplo, o código 12 se refere aos recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, conforme você pode averiguar na página 110 do **Manual Técnico do Orçamento para 2010**. Assim, o código 12 se refere a recursos do Tesouro, arrecadados no exercício corrente, que se destinam ao custeio de ações de manutenção e desenvolvimento do ensino.



Para conhecer esse manual, acesse: [https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/2Versao\\_Final\\_Ajustada.pdf](https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/2Versao_Final_Ajustada.pdf). Acesso em: 2 out. 2011.

## DESPESAS PÚBLICAS

Tomamos contato com a linguagem orçamentária pelo lado da receita. Agora, passaremos a estudar como se classificam as despesas. Antes, porém, uma observação para você, caro estudante: não se intimide com o volume de informações que estão sendo fornecidas. Não há necessidade de decorar nada, apenas de compreender os conceitos orçamentários e saber consultar os manuais, tabelas e bases de dados, quando necessário. Após discutirmos a classificação das despesas teremos oportunidade de fazer, nas próximas Unidades dessa disciplina, diversas consultas à base de dados orçamentárias para verificar, na prática, como se utilizam essas classificações. Elas nos abrirão as portas para algumas interessantes “experiências de laboratório” e lhe permitirão ganhar familiaridade com a linguagem orçamentária de forma natural.

### CLASSIFICAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DAS DESPESAS

Muitos gestores públicos não gostam de lidar com o orçamento porque ficam intimidados com os termos técnicos e códigos numéricos utilizados na programação. Vamos mostrar a seguir que, com poucas explicações, muitos desses mitos caem por terra: orçamento não é um assunto complicado e deve estar ao alcance de qualquer cidadão.

As leis orçamentárias são leis de um tipo especial, porque trazem, ano a ano, a relação de centenas e, muitas vezes, milhares de ações, cada uma com sua descrição, meta e valor. Para planejar as ações, administrar sua execução e fazer o controle dos gastos, é necessário dar a cada despesa um código identificador e classificá-la

conforme sua finalidade, natureza e órgão responsável. As principais normas em vigor sobre a classificação da despesa orçamentária são a Lei n. 4.320/64, a Portaria n. 42, de 14 de abril 1999, e a Portaria Interministerial n. 163, de 4 de maio de 2001. Observe a Figura 4.

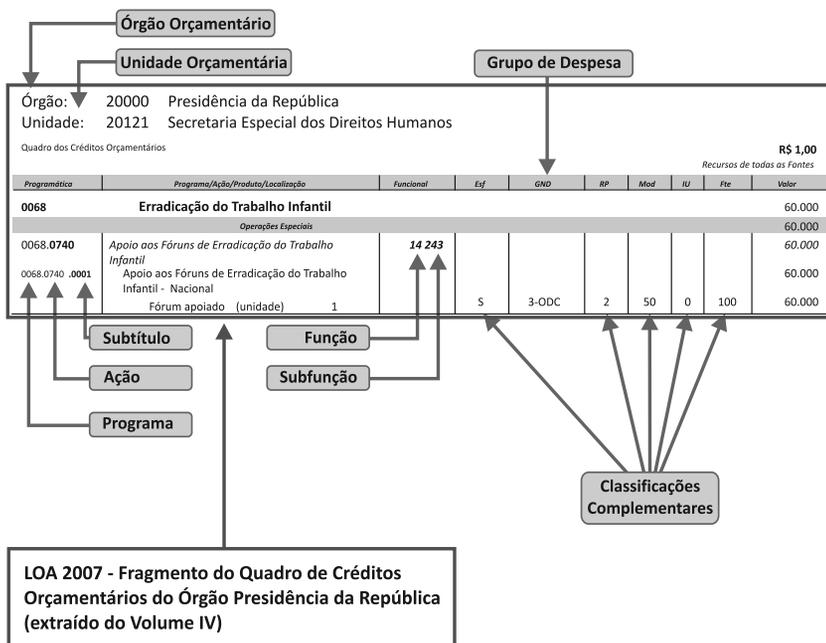


Figura 4: Estrutura da Lei Orçamentária da União  
 Fonte: Adaptada de Brasil (2008c, anexo VII, v. 4)

Note que as despesas são organizadas no orçamento segundo quatro classificações principais: classificação institucional, funcional, por programa e por natureza da despesa. A Figura 4 ilustra, em um dos quadros da LOA federal para 2007, o emprego das classificações que iremos estudar a seguir.

## Classificação Institucional

Objetiva agrupar as despesas por órgão e Unidade Orçamentária (UO). As UO são divisões do órgão, às quais se atribuem as dotações orçamentárias e a responsabilidade pela execução das ações. Para o orçamento da União, a classificação encontra-se discriminada no *Manual Técnico do Orçamento*, publicado anualmente pela Secretaria de Orçamento Federal.

Exemplo: o órgão federal **Ministério da Cultura** tem as seguintes unidades orçamentárias:

- ▶ 42206 Agência Nacional do Cinema;
- ▶ 42202 Fundação Biblioteca Nacional (BN);
- ▶ 42201 Fundação Casa de Rui Barbosa;
- ▶ 42203 Fundação Cultural Palmares;
- ▶ 42205 Fundação Nacional de Artes;
- ▶ 42902 Fundo Nacional de Cultura;
- ▶ 42204 Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional; e
- ▶ 42101 Ministério da Cultura.

Observe que a última unidade orçamentária tem a mesma denominação do órgão, o que é relativamente comum na área federal. Considerando que as autorizações de despesas estão consignadas nas UO e não no Órgão, um ministério, por exemplo, que é Órgão, precisará ser, também, UO onde estarão dispostas as suas dotações.

### Classificação Funcional

Tem por finalidade identificar a área de governo à qual a despesa está atrelada. Compreende as categorias de função e subfunção.

A função é o maior nível de agregação da despesa. Por exemplo:

- ▶ Agricultura;
- ▶ Assistência social;
- ▶ Ciência e tecnologia;
- ▶ Desporto e lazer;
- ▶ Educação;
- ▶ Gestão ambiental;
- ▶ Habitação; e
- ▶ Saneamento.

A subfunção identifica a área de governo com maior detalhe.

Exemplos:

- ▶ Alimentação e nutrição;
- ▶ Assistência hospitalar e ambulatorial;
- ▶ Controle ambiental;
- ▶ Educação infantil;
- ▶ Habitação urbana;
- ▶ Relações de trabalho;
- ▶ Saneamento básico urbano; e
- ▶ Transporte rodoviário.

Observe que a subfunção não está vinculada à função. Ou seja, uma despesa pode ser classificada na função Habitação e na subfunção Saneamento básico urbano, por exemplo.

As funções e subfunções são definidas para todos os entes da Federação, em anexo próprio da Portaria n. 42/1999.

### **Classificação por Programas**

Conforme vimos no PPA, os programas têm por finalidade agregar as ações que, uma vez executadas, contribuirão para a obtenção de resultados e a consecução de determinado objetivo. O programa é o elemento central de organização da ação governamental, no qual se definem determinados objetivos a serem atingidos e os correspondentes indicadores de desempenho.

Os programas que compõem o orçamento anual são os mesmos definidos no PPA, o que faz dessa categoria elo fundamental entre o planejamento de médio prazo e os planos de trabalho de curto prazo.

Cada programa integra certo número de ações, que podem ser de três tipos: projeto, atividade ou operação especial. Por ocasião da discussão do PPA, vimos os diversos atributos dos programas e suas ações. Volte à Figura 2 e recorde os atributos.

## Classificação Segundo a Natureza da Despesa

A classificação por natureza da despesa tem por finalidade identificar a despesa segundo vários critérios necessários para o controle da gestão dos órgãos e das políticas do governo. Há quatro critérios básicos: identificação por categoria econômica, por Grupo de Natureza da Despesa (GND), por modalidade de aplicação (MA) e por elemento de despesa. Vamos entender o que vem a ser cada uma.

### Categoria Econômica

É a classificação que visa a separar as despesas de consumo e manutenção dos bens e serviços governamentais daquelas que contribuem para a expansão da capacidade produtiva do país. Compreende dois critérios de classificação: despesas correntes e despesas de capital.

- ▶ **Despesas correntes:** São as despesas de prestação de serviços, conservação e adaptação do patrimônio constituído e transferências para manutenção de outras entidades. Exemplo: formulação e acompanhamento da política nacional de desenvolvimento urbano.
- ▶ **Despesas de capital:** São aquelas que contribuem para a formação ou aquisição de bem de capital (compra de equipamentos e construção de imóveis, por exemplo) ou de produtos para revenda, além da concessão de empréstimos e amortização da dívida. Exemplo: construção de ponte urbana sobre o Rio Poti em Teresina – PI.

### Grupos de Natureza da Despesa (GND)

É a classificação que objetiva agregar as despesas em categorias que expressam a finalidade do gasto. Há seis tipos de GND, que guardam relação com as categoriais econômicas vistas anteriormente. São elas:

GND 1 – <i>Pessoal e encargos sociais</i> : Despesas com o pagamento do funcionalismo público.	3 – Despesas Correntes
GND 2 – <i>Juros e encargos da dívida</i> : Despesas com o pagamento de juros, comissões e encargos da dívida pública interna e externa.	
GND 3 – <i>Outras despesas correntes</i> : Despesas não classificadas nas demais categorias, voltadas sobretudo para o funcionamento dos órgãos e a prestação de serviços públicos.	
GND 4 – <i>Investimentos</i> : Despesas com o planejamento e a execução de obras, bem como a aquisição de bens imóveis, instalações, equipamentos e material permanente.	4 – Despesas de Capital
GND 5 – <i>Inversões financeiras</i> : Despesas com aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização, aquisição de títulos ou aumento do capital de empresas; concessão de empréstimos e aquisição de bens para revenda (estoques reguladores).	
GND 6 – <i>Amortização da dívida</i> : Despesas com o pagamento ou refinanciamento do principal da dívida pública e sua atualização monetária ou cambial.	

Quadro 3: Grupos de natureza da despesa

Fonte: Adaptado de Brasil (2001)

É comum vermos as despesas em GND 3 (Outras Despesas Correntes) serem referidas nos meios de comunicação como “despesas de custeio da máquina”. Observe que isso não é correto, porque o GND 3 compreende um grande número de despesas que não são de manutenção dos órgãos de governo. Por exemplo: compra de vacinas para os postos de saúde e de livros didáticos para as escolas públicas são despesas em GND 3 que nada têm a ver com o custeio da máquina pública. Por essa razão, é preciso ter cuidado ao se criticar o aumento dos gastos com “custeio”: tais gastos podem se referir tanto ao consumo de cafezinho nos órgãos públicos quanto à distribuição de material didático para a rede de ensino!

### Modalidade de Aplicação (MA)

Essa classificação se destina a identificar quem aplicará os recursos autorizados na lei orçamentária: se o próprio órgão detentor da dotação orçamentária ou órgão/entidade de outra esfera, mediante transferência de recursos. Também serve para evitar dupla contagem, no caso de transferências entre unidades orçamentárias da mesma

esfera de Governo. São 11 os critérios de classificação segundo a modalidade de aplicação:

- ▶ **MA 20 – Transferências para União:** despesas realizadas pelos Estados, municípios e Distrito Federal por meio de transferências de recursos para União.
- ▶ **MA 30 – Transferências para Estados e DF:** despesas realizadas pela União ou por municípios por meio de transferências para Estados e para o Distrito Federal.
- ▶ **MA 40 – Transferências para Municípios:** despesas realizadas pela União, por Estados ou pelo Distrito Federal por meio de transferências para municípios.
- ▶ **MA 50 – Transferências para Instituições Privadas sem Fins Lucrativos:** despesas realizadas pela União, Estados, Distrito Federal ou municípios por meio de transferências para entidades privadas sem fins lucrativos que não tenham vínculo com a administração pública.
- ▶ **MA 60 – Transferências para Instituições Privadas com Fins Lucrativos:** despesas realizadas pela União, Estados, Distrito Federal ou municípios por meio de transferências para entidades privadas com fins lucrativos que não tenham vínculo com a Administração Pública.
- ▶ **MA 70 – Transferências para Instituições Multigovernamentais:** despesas realizadas pela União, Estados, Distrito Federal ou municípios por meio de transferências para entidades criadas ou mantidas por mais de um ente da Federação ou pelo Brasil juntamente com outros países.
- ▶ **MA 71 – Transferências para Consórcios Públicos:** despesas realizadas pela União, Estados, Distrito Federal ou municípios por meio de transferências para consórcios públicos criados nos termos da Lei n. 11.107, de 06 de abril de 2005.
- ▶ **MA 80 – Transferências ao Exterior:** despesas realizadas pela União, Estados, Distrito Federal ou municípios por meio de transferências para entidades governamentais pertencentes a outros países, a organismos internacionais e a fundos instituídos pelo Brasil juntamente com outros países.

- ▶ **MA 90 – Aplicações Diretas:** despesas realizadas pela União, Estados, Distrito Federal ou municípios por unidades orçamentárias da mesma esfera de governo.
- ▶ **MA 91 – Aplicação Direta Decorrente de Operações entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social:** despesas relativas a operações de aquisição de materiais, bens e serviços e a pagamento entre órgãos e entidades dos orçamentos fiscal e da seguridade social da mesma esfera de Governo.
- ▶ **MA 99 – A Definir:** modalidade utilizada pelo Poder Legislativo em emendas ao projeto de LOA ou a créditos adicionais, ficando vedada a execução da despesa enquanto não houver definição de sua modalidade pelo Poder Executivo.

## Elemento de Despesa

Essa classificação visa a identificar com maior detalhe o objeto do gasto: remuneração de pessoal, obrigações tributárias, benefícios assistenciais, obras e instalações, auxílios financeiros a estudantes etc.

A Portaria Interministerial n. 163/01 traz listagem básica dos elementos de despesa, que pode, no entanto, ser suplementada pelos governos estaduais e municipais.

O Orçamento da União e alguns orçamentos estaduais e municipais contam, ainda, com dois outros critérios de classificação dos gastos: identificadores de uso (Id Uso) e identificadores de resultado primário (RP).

- ▶ **Identificador de Uso:** tem por finalidade identificar a parcela das despesas que compõem contrapartida de empréstimos ou doações. Na União, há seis identificadores de uso (Isd Uso):
  - ▶ Recursos não destinados à contrapartida;
  - ▶ Contrapartida de empréstimos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD);
  - ▶ Contrapartida de empréstimos do Banco Interamericano

de Desenvolvimento (BID);

- ▶ Contrapartida de empréstimos com enfoque setorial amplo;
  - ▶ Contrapartida de outros empréstimos; e
  - ▶ Contrapartida de doações.
- ▶ **Identificador de Resultado Primário:** visa a identificar as despesas primárias e financeiras, para fins de apuração do resultado primário do governo. Despesas primárias são todas as despesas orçamentárias, exceto as despesas com juros e amortização da dívida interna e externa, com a aquisição de títulos de capital integralizado e as despesas com concessão de empréstimos, que são consideradas despesas financeiras.

O resultado primário é a diferença entre receitas e despesas primárias. Quando essa diferença é positiva, ocorre um superávit primário, que contribui para a redução do endividamento público. Quando essa diferença é negativa, ocorre um déficit primário, que contribui para o aumento do endividamento público.

Na União, há cinco indicadores de resultado primário (RP):

- ▶ Despesa financeira;
- ▶ Despesa primária obrigatória;
- ▶ Despesa primária discricionária;
- ▶ Despesa relativa ao Projeto Piloto de Investimentos (PPI); e
- ▶ Despesa do Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais que não impactam o resultado primário.

*Lembra-se de nosso comentário anterior sobre despesas obrigatórias e discricionárias?*

Note que, utilizando os identificadores de resultado primário,

podemos também verificar o nível de rigidez do orçamento, calculando a proporção das despesas primárias obrigatórias sobre o total das despesas primárias.

Por fim, cada uma dessas três peças é identificada no orçamento por meio da classificação por esfera:

- ▶ Esfera F – Orçamento Fiscal
- ▶ Esfera S – Orçamento da Seguridade Social
- ▶ Esfera I – Orçamento de Investimento das Empresas Estatais

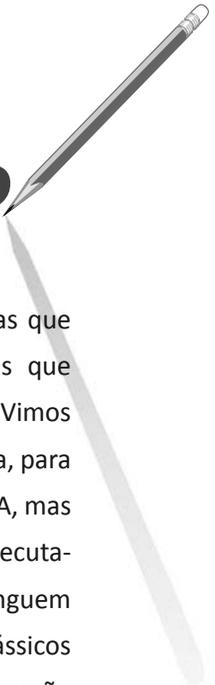
Na próxima Unidade, veremos como todas essas classificações são agrupadas para demonstrar os programas de trabalho do governo.

### Complementando...

Para saber mais sobre a classificação das receitas, recomendamos as seguintes leituras:

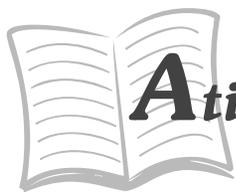
- 📌 *Gestão de Finanças Públicas: Fundamentos e Práticas de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal* – de Claudiano Albuquerque, Marcio Medeiros e Paulo Henrique de Feijó. Recomendamos a leitura dos capítulos 8 (Receitas) e 9 (Vinculações de Receitas e Transferências Intergovernamentais).
- 📌 *Manual de Procedimentos das Receitas Públicas* – neste manual você conhece os tipos de receita e os modelos de tabela referentes à projeção, à classificação, à utilização de receitas, dentre outros assuntos referentes ao tema. Disponível em: <[http://siops.datasus.gov.br/Documentacao/PT\\_STN-SOF\\_02-2007\\_Manual.pdf](http://siops.datasus.gov.br/Documentacao/PT_STN-SOF_02-2007_Manual.pdf)>. Acesso em: 11 out. 2011.
- 📌 *Manual Técnico do Orçamento* – recomendamos esta leitura para você consultar as tabelas completas de classificação das receitas. Disponível em: <[https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/MTO\\_2010\\_VF6\\_de\\_190510.pdf](https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/MTO_2010_VF6_de_190510.pdf)>. Acesso em: 11 out. 2011.

# Resumindo



Nesta Unidade, vimos que a LOA estima as receitas que serão arrecadadas no ano seguinte e fixa as despesas que poderão ser realizadas com a aplicação dessas receitas. Vimos também que o orçamento tem caráter autorizativo; ou seja, para poder ser realizada, a despesa precisa estar prevista na LOA, mas nem todas as despesas previstas na LOA precisam ser executadas – é o caso das despesas discricionárias, que se distinguem das despesas obrigatórias. Os princípios orçamentários clássicos definem que a LOA deve ser uma para cada ente da Federação (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), e deve, também: ter vigência anual, conter todas as receitas e despesas públicas, prover informações detalhadas sobre a programação de trabalho do governo e sobre a origem e aplicação dos recursos, ser transparente e acessível a todos e demonstrar o equilíbrio entre receitas e despesas. Por fim, verificamos que os demonstrativos do orçamento se estruturam por meio de classificações para as receitas e as despesas públicas, cuja finalidade é permitir a organização e a apresentação detalhada das informações orçamentárias.

Na próxima Unidade, utilizaremos o conhecimento das classificações que acabamos de adquirir para discutir o processo de elaboração da LOA e explorar seus atributos em investigações empíricas feitas nas bases de dados



## **Atividades de aprendizagem**

Vamos verificar como foi seu entendimento até aqui? Uma forma simples de verificar isso é você realizar as atividades propostas a seguir.

1. Leia os artigos 165 a 167 da Constituição Federal de 1988 e identifique três dispositivos que reflitam princípios orçamentários discutidos nesta Unidade.
2. Consulte a LOA do seu município e descreva as classificações que são utilizadas para identificar as despesas, nos moldes em que fizemos para a Figura 4.
3. Se o governador do Estado **A** desejar construir o edifício-sede de um hospital público por meio de convênio com a prefeitura do município **B**, em que GND e Modalidade de Aplicação a despesa deverá estar classificada? E se o objetivo for contratar equipe médica para o hospital do próprio Estado, qual o GND e Modalidade de Aplicação apropriados?



# UNIDADE 3

## SISTEMAS DE INFORMAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Fazer uso do sistema SIGA Brasil, que permitirá a manipulação direta de base de dados orçamentários para aplicação empírica dos conteúdos da disciplina;
- ▶ Discutir as fases e procedimentos de preparação da proposta orçamentária pelo Poder Executivo;
- ▶ Analisar a participação legislativa na discussão da proposta orçamentária e na definição de sua programação; e
- ▶ Investigar empiricamente as diferenças entre a proposta do Poder Executivo e a lei aprovada pelo Legislativo.



# SISTEMAS DE INFORMAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

Caro estudante,

Na Unidade 2, vimos que as Leis Orçamentárias traduzem os planos de ação do governo, tanto de médio quanto de curto prazo. Por meio da definição das receitas e despesas, o orçamento dá concretude ao planejamento e viabiliza a realização de obras, a prestação de serviços e a regulação dos assuntos de interesse coletivo. A Unidade que agora se inicia discutirá como se dá a definição concreta das receitas e despesas, quem participa das decisões e o que faz cada um dos atores envolvidos. Antes, porém, será necessário que você, estudante, invista algum tempo para se capacitar no sistema de informações SIGA Brasil, que lhe permitirá aplicar os conceitos apresentados a situações reais e explorar com maior profundidade e riqueza de detalhes a peça orçamentária. Você perceberá que, longe de ser um assunto árido, o Orçamento Público pode ser um fantástico laboratório de políticas públicas.

Vamos lá!

## SISTEMAS DE INFORMAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

A LOA, mesmo de um pequeno município, congrega um elevado número de decisões e informações, que precisam ser organizadas de modo a se tornarem compreensíveis, acessíveis e geren-

-ciáveis. Isso se dá por meio da adoção de um Sistema de Informações Orçamentárias, que pode ser simples (fazendo uso de planilhas eletrônicas) ou sofisticado (fazendo uso de bancos de dados e ferramentas *online*). A tecnologia adotada para organizar os dados não importa, desde que torne as contas públicas transparentes e gerenciáveis.

A partir desta Unidade, nossas discussões serão sempre referenciadas em exercícios práticos, a serem realizados com a base de dados do orçamento da União. A ideia, caro estudante, é que você aprenda a reconhecer e utilizar os conceitos aplicando-os em relatórios concretos do processo orçamentário. Tais conceitos são muito semelhantes nas três esferas de governo, pois a Constituição Federal e as normas infraconstitucionais impõem certa padronização dos sistemas orçamentários. Portanto, adquirindo familiaridade com uma base de dados, você estará se capacitando para compreender qualquer outra.

*Para lidar com a base de dados do orçamento da União, vamos aprender a utilizar o sistema SIGA Brasil. Mas o que você entende por esse sistema? Já ouviu falar dele?*

Esse sistema é um repositório de dados que reúne informações sobre todo o ciclo orçamentário – desde a elaboração da proposta orçamentária pelo Executivo e a discussão e alteração dessa proposta pelo Legislativo, até a execução da lei aprovada. Veremos adiante que cada fase do ciclo orçamentário é realizada por um determinado grupo de órgãos e entidades públicas, que desenvolve e gerencia a base de dados referente àquela fase do processo.

A primeira fase, da elaboração da proposta, envolve os chamados “setoriais” do Poder Executivo (os órgãos de cada pasta do governo), mais as propostas dos órgãos do Legislativo e do Judiciário. Essas propostas são consolidadas pelo órgão central de orçamento (no caso federal, a Secretaria de Orçamento Federal; nos Estados e municípios, as Secretarias de Planejamento, Fazenda, Finanças etc.). Nessa fase, é utilizado um sistema de informações de

elaboração orçamentária, a exemplo do Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR) no governo federal.

Atualmente, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) desenvolve outro sistema de informações: o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), que deverá integrar, em uma única plataforma, as bases de planejamento e orçamento do Governo Federal. Acompanhe o desenvolvimento da proposta no portal do MPOG <<http://www.planejamento.gov.br/>>. Acesso em: 11 out. 2011.

A segunda fase se refere à apreciação da proposta orçamentária pelo Poder Legislativo e apresentação de emendas parlamentares. Nessa fase estão envolvidos órgãos do Poder Legislativo, inclusive os conselhos e tribunais de contas, os quais também desenvolvem suas bases de dados sobre as emendas apresentadas e decisões pertinentes a essa fase. No caso do orçamento federal, o Congresso Nacional gerencia essas informações por meio de um sistema de informações chamado Sistema de Elaboração Orçamentária do Congresso Nacional (SELOR).

Por fim, a terceira fase, de execução da proposta orçamentária, envolve praticamente todos os órgãos públicos, que arrecadam as receitas e realizam os gastos. Trata-se da fase mais complexa, porque nela se produzem milhares de decisões e informações de forma difusa, que precisam ser administradas de algum modo. No Governo Federal, a administração da execução se dá por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI).

Agora, imagine a dificuldade do interessado em Orçamento Público para conhecer cada uma dessas bases separadamente, conseguir senhas de acesso a cada uma e aprender a utilizá-las! Pois bem, o sistema de informações que iremos conhecer agora o **SIGA Brasil** que reúne em um único repositório de dados o SIDOR, o SELOR, o SIAFI e outras bases que são, originalmente, sistemas separados.

Para conhecer esse sistema, vá até o Ambiente Virtual de Ensino-Aprendizagem (AVEA), assista às aulas no vídeo e pratique os exercícios. Mais do que cumprir os requisitos da disciplina, investir no aprendizado dessa ferramenta agora irá dotá-lo de um instrumento de trabalho para o seu dia a dia e capacitá-lo a compreender melhor a elaboração, a execução e o controle do orçamento.



Ao reuni-los na mesma base, o SIGA Brasil nos permite explorar o processo orçamentário em toda sua extensão, manipulando um único repositório de dados e sem a necessidade de senha ou cadastramento prévio.

*Neste ponto de nossa disciplina, você deve ter compreendido como se utiliza o SIGA Brasil. Você deve também ter percebido que a base de dados é toda organizada segundo a classificação orçamentária que estudamos na Unidade 1: órgão, unidade orçamentária, função, subfunção, programa, ação, GND, MA, Esfera etc.*

Os valores financeiros que a base de dados mostra refletem, todavia, alguns conceitos que ainda não estudamos: valor da proposta, dotação inicial, autorizado, empenhado, liquidado, restos a pagar etc. No restante desta Unidade e na próxima, aprenderemos esses conceitos, estudando o processo de elaboração e execução do orçamento. A cada conceito dado, voltaremos ao SIGA Brasil para conferir como o conceito é utilizado na prática.

## ELABORAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA

Para saber mais sobre o processo de elaboração da proposta orçamentária pelo Poder Executivo Federal, acesse o sítio da Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Disponível em: <<http://www.mp.gov.br/secretaria.asp?sec=8>>. Acesso em: 11 out. 2011.

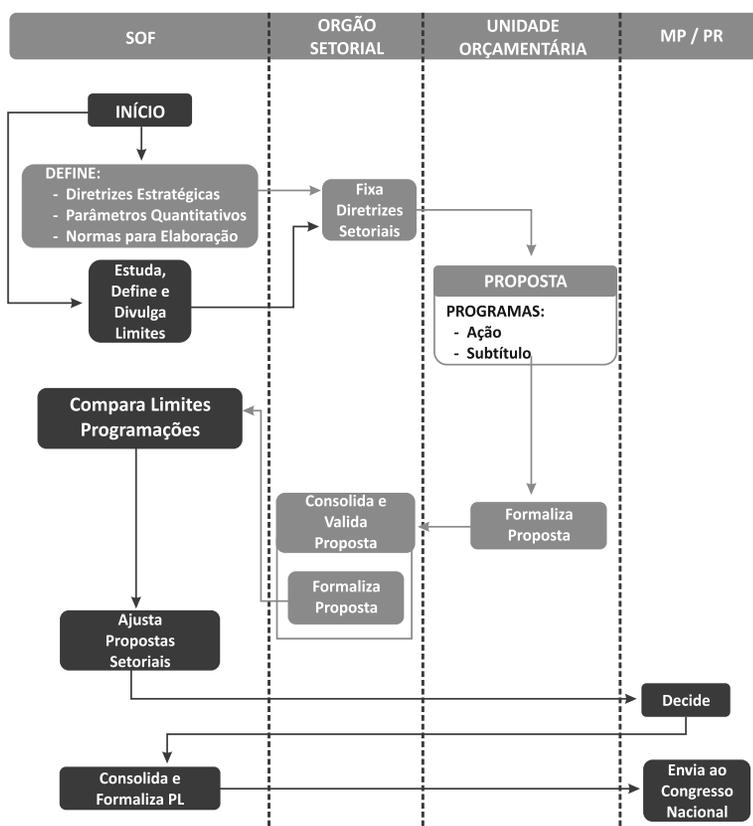


Para compreender o processo de elaboração do orçamento, vamos começar recordando que a LOA situa-se no processo mais amplo de planejamento das realizações de governo. Ela traduz em ações operacionais de curto prazo as estratégias e objetivos de médio e longo prazo constantes do PPA e dos planos setoriais. Portanto, a elaboração da LOA precisa partir dos órgãos setoriais do governo, os quais, cada um em sua área de atuação, conhecem os problemas a serem enfrentados e as intervenções a serem realizadas. São órgãos setoriais do governo municipal, por exemplo, as secretarias de

educação, saúde, transportes etc., além da câmara de vereadores, do conselho de contas e do tribunal de justiça.

Devido ao elevado número de participantes envolvidos e de informações utilizadas, o processo de captação das propostas setoriais precisa ser coordenado por um órgão central, que também fica responsável por consolidar as propostas setoriais em um único projeto de lei orçamentária. No Governo Federal, esse órgão é a Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Os procedimentos operacionais utilizados pelos setoriais e pela SOF na elaboração da proposta orçamentária constam do Manual Técnico do Orçamento (MTO), editado anualmente.

Veja, na Figura 5, o fluxo de elaboração da proposta orçamentária federal constante do MTO 2009.



Legenda: SOF = Secretaria de Orçamento Federal; MP = Ministério do Planejamento; PR = Presidência da República; e PL = Projeto de Lei.

Figura 5: Fluxo de elaboração da proposta orçamentária  
 Fonte: Brasil (2009a, p. 74)

Note que o órgão central de orçamento fixa os limites financeiros de cada órgão e as diretrizes estratégicas a serem observadas pelos setoriais. Estes, por sua vez, definem os objetivos setoriais a serem observados pelas unidades orçamentárias, que são responsáveis pela formulação dos programas e ações. A proposta setorial é encaminhada ao órgão central, que, após ajustá-la e consolidá-la com a dos demais setoriais, elabora o projeto de lei a ser encaminhado ao Poder Legislativo.

*Em vários municípios brasileiros, a proposta orçamentária resulta não apenas das decisões dos setoriais, mas contempla também sugestões da sociedade civil organizada, coligidas por meio dos instrumentos de Orçamento Participativo. Você sabe o que é Orçamento Participativo?*

## ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Podemos definir o Orçamento Participativo como sendo o processo por meio do qual cidadãos e entidades da sociedade civil têm a oportunidade de interferir diretamente nas decisões de gastos do governo e de fiscalizar a gestão orçamentária.

O Brasil foi um dos primeiros países a instituir o Orçamento Participativo (no final dos anos 1970), cujos bons resultados acabaram nos tornando referência mundial nessa prática. Hoje, inúmeros municípios brasileiros fazem o Orçamento Participativo e melhoram a cada ano as formas de integrar o governo e a sociedade.

Não há uma receita única de como implantar o Orçamento Participativo. Cada município desenvolve a sua maneira de trabalhar. A título de ilustração, veja como foi a implantação do Orçamento Participativo em um município brasileiro (COSTA *et al.*, 2005):

- ▶ O município foi inicialmente dividido em sete regiões orçamentárias, com base na divisão já existente de distritos sanitários feita pela Secretaria de Saúde.
- ▶ Em cada uma dessas regiões é feita uma Conferência Regional Orçamentária, na qual ocorrem reuniões temáticas envolvendo os cidadãos e os técnicos do governo. Nessas conferências são escolhidos os delegados que comporão a Conferência Municipal.
- ▶ Na Conferência Municipal, são sistematizadas as discussões iniciadas nas Conferências Regionais, definidas as prioridades orçamentárias para o exercício seguinte e eleito o Conselho do Orçamento Participativo.
- ▶ É o Conselho do Orçamento Participativo que encaminha as propostas para o PPA, a LDO e a LOA, faz o acompanhamento da execução orçamentária e fiscaliza o cumprimento do plano de governo.

Para que tais canais de participação tenham efetividade, contudo, é necessário que eles possam decidir sobre as ações a serem implementadas em cada região e quanto cada ação deve receber de recurso. Faz-se necessária, portanto, uma metodologia para a distribuição dos recursos para investimentos entre os bairros da cidade, que leve em conta fatores como a carência de infraestrutura e a população de cada um, por exemplo.

Após captar as propostas orçamentárias dos setoriais e do orçamento participativo e de consolidá-las em um único projeto de lei, o órgão central de orçamento do governo encaminha o projeto ao chefe do Poder Executivo, para que este o encaminhe ao Poder Legislativo. O encaminhamento deve-se dar até 31 de agosto de cada ano, ou conforme dispuser a Constituição ou Lei Orgânica do Município. Começa, a partir daí, a fase de apreciação da proposta orçamentária pelos parlamentares.

No sistema SIGA Brasil, o indicador que expressa os valores inicialmente propostos pelo Poder Executivo para cada categoria de programação denomina-se PL (em referência a Projeto de Lei).

Regra geral, nenhum outro projeto de lei recebe número tão elevado de emendas, fazendo-se necessário adotar processo legislativo específico para o projeto de lei orçamentária, com regras próprias de tramitação da matéria.

## APRECIÇÃO LEGISLATIVA DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA

Uma vez recebido o projeto de LOA do Poder Executivo, o Poder Legislativo passa a analisar e discutir a proposta. A apreciação do projeto de LOA é uma das mais complexas tarefas do Poder Legislativo, não apenas devido à importância do orçamento para a comunidade, como também devido ao elevado número de emendas apresentadas e decisões produzidas.

O processo legislativo-orçamentário segue, em linhas gerais, as seguintes etapas:

- ▶ a escolha do relator-geral e dos relatores setoriais do projeto de lei;
- ▶ a realização de audiências públicas com os órgãos de governo e a sociedade;
- ▶ a definição de regras para emendar o projeto de lei;
- ▶ a apresentação de emendas ao projeto de lei;
- ▶ a preparação dos relatórios setoriais e dos pareceres às emendas;
- ▶ a discussão e votação dos relatórios setoriais na comissão de orçamento;
- ▶ a preparação do relatório final do projeto de lei pelo relator-geral;
- ▶ a discussão e votação do relatório final na comissão de orçamento;
- ▶ a discussão e votação do parecer final da comissão de orçamento pelo Plenário do Poder Legislativo;
- ▶ o encaminhamento dos autógrafos ao Poder Executivo, para sanção ou veto; e
- ▶ a publicação da LOA no *Diário Oficial*.

Tais procedimentos ocorrem em etapas como as mostradas no diagrama a seguir, adotadas pelo Congresso Nacional e por outras

casas legislativas, cujo detalhamento pode ser obtido no sítio do Senado Federal.



Regra geral, a proposta orçamentária é dividida em áreas temáticas, ficando cada área sob a responsabilidade de um parlamentar indicado para a função de relator setorial.

É escolhido, também, um parlamentar para exercer a função de relator-geral, cuja principal atribuição é propor ajustes nas receitas e despesas para garantir a observância de preceitos constitucionais e legais, corrigir erros e omissões e consolidar as decisões aprovadas pelos relatórios setoriais.

Um aspecto importante da apreciação orçamentária no Congresso Nacional é que a análise da estimativa de receitas fica a cargo de um comitê específico, apartado das relatorias responsáveis pela definição dos gastos. É o Comitê de Receitas que analisa a estimativa de arrecadação feita pelo Poder Executivo, corroborando-a ou alterando-a. O resultado dessa análise é passado aos relatores setoriais e ao relator-geral, os quais, então, ajustam as dotações orçamentárias à disponibilidade de recursos. Observe que a reestimativa de receita pode ser positiva ou negativa.

*Você sabia que devido à crise financeira mundial de 2008, o Congresso Nacional reduziu a estimativa de receita da proposta orçamentária para 2009 em mais de R\$ 10 bilhões, fazendo o correspondente corte de despesas?*

As alterações da proposta orçamentária aprovadas pelo Poder Legislativo geram novos valores e programações para o orçamento, os quais recebe o nome de **autógrafos**. Uma vez gerados os autógrafos pelo Poder Legislativo, esses são encaminhados para sanção ou veto pelo Poder Executivo. A partir daí, os autógrafos tornam-se a **dotação inicial** com a qual os órgãos irão trabalhar.

Então, no curso de elaboração da proposta orçamentária, temos o seguinte processo de decisões:

**PL** + **emendas = autógrafos**

**Autógrafo** + **veto = dotação inicial**

É importante destacarmos que é por meio das emendas que ocorrem as alterações na proposta orçamentária. Essas emendas podem ser **individuais** ou **coletivas**. As emendas individuais são de **parlamentares**, enquanto as coletivas são de **comissões** e de **bancadas**. A quantidade de emendas que cada autor pode apresentar, bem como o valor máximo das emendas, são definidos por norma interna da comissão de orçamento. Vamos descobrir que parlamentares apresentaram emendas para gestão ambiental na proposta orçamentária da União para 2009.

O Poder Legislativo também pode desenvolver mecanismos de orçamento participativo para coligar propostas de emendas da sociedade civil organizada. As iniciativas nesse sentido ainda são muito incipientes, mas já há alguns exemplos.

*Você sabia que na apreciação da proposta orçamentária para 2009, a Comissão Mista de Orçamento coligiu sugestões de emendas da sociedade (emendas populares) por meio da Internet e de audiências públicas e determinou que cada bancada adotasse pelo menos uma emenda popular?*

A prerrogativa parlamentar de alterar tanto as receitas quanto as despesas da **proposta orçamentária** é bastante recente e inovadora em relação a nossa história política e ao sistema prevalecente nos demais países da América Latina, cujos parlamentos não detêm tantos poderes. O bom uso dessas prerrogativas requer que o Poder Legislativo se prepare técnica e politicamente, adquirindo familiaridade com o processo orçamentário, dando ampla publicidade às discussões e estimulando a participação da sociedade nas audiências

Para acessar relatórios, notas técnicas, legislação e outros documentos referentes à tramitação da proposta orçamentária no Congresso Nacional, bem como obter mais informações sobre o processo legislativo-orçamentário, acesse os sítios do Senado Federal <<http://www.senado.gov.br>> ou da Câmara dos Deputados <<http://www.camara.gov.br>>. Acessos em: 11 out. 2011.

e reuniões sobre o orçamento. O gestor público tem um importante papel nesse processo de aprendizado institucional.

## Créditos Adicionais e Alterações da Lei Orçamentária

Como vimos no início da Unidade 1, a LOA, uma vez aprovada, deve ser o guia para a atuação dos gestores públicos. Nem por isso o orçamento deve ser estático. Ao contrário, sendo a realidade dinâmica, o planejamento subjacente ao orçamento também deve ser maleável, de modo a possibilitar mudanças e ajustes. Tais alterações na LOA se dão por meio de **créditos adicionais**\*.

Uma vez aprovada, sancionada e publicada a LOA, sua alteração somente pode ocorrer de duas formas:

- ▶ Por meio de autorizações dadas pelos parlamentares ao Poder Executivo, no próprio texto da lei orçamentária, para a realização de pequenos ajustes na programação. Por exemplo, o artigo 4º da Lei Orçamentária da União para 2009 autoriza o Poder Executivo a abrir créditos suplementares no valor de até 10% de cada subtítulo, mediante a anulação parcial de outras dotações.
- ▶ Mediante créditos adicionais, que são autorizações de despesas não computadas na LOA ou com dotação insuficiente. Há três tipos de créditos adicionais:
  - ▶ **Créditos suplementares:** visam a reforçar dotações orçamentárias de despesas já constantes da LOA.
  - ▶ **Créditos especiais:** visam a incluir dotações orçamentárias para despesas ainda não constantes da LOA.
  - ▶ **Créditos extraordinários:** visam ao aporte de recursos para despesas urgentes e imprevisíveis, como as decorrentes de guerra ou calamidade pública.

No sistema de informações orçamentárias, é possível distinguir que parte da dotação atual de um subtítulo, ação ou programa veio da autorização inicial aprovada pelo Poder Legislativo e que parte da dotação veio de autorizações de gasto por meio de créditos adicionais.

\*Créditos adicionais – são alterações feitas na lei orçamentária anual, durante o exercício financeiro, para promover mudanças na programação ou nos valores das dotações. Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

Se o planejamento que embasou o orçamento tiver sido de boa qualidade, a necessidade de se fazer ajustes por meio de créditos adicionais é mínima – o suficiente para acomodar pequenas contingências que vão surgindo ao longo do tempo. Porém, se os créditos adicionais são abertos em montante significativo, somos levados a concluir que o planejamento que orientou o orçamento sofre de pelo menos uma das seguintes deficiências:

- ▶ O planejamento não contemplou problemas e fatores importantes da realidade, que acabaram se impondo ao longo do exercício financeiro.
- ▶ O planejamento foi adequado, porém acabou sendo politicamente preterido por outras prioridades de gasto.

Logo, em qualquer caso, a aplicação dos recursos públicos nessas circunstâncias corre o risco de se dar de forma casuística, fragmentada e inefetiva.

Para abrir créditos adicionais, o Poder Executivo precisa indicar as fontes de recursos que financiarão esses gastos. Tais fontes, segundo o artigo 43 da Lei n. 4.320/64, podem ser as seguintes:

- ▶ **Superávit financeiro do exercício anterior:** são saldos financeiros, de créditos adicionais e de operações de crédito remanescentes do orçamento anterior.
- ▶ **Excesso de arrecadação:** é a diferença entre a arrecadação prevista e a realizada.
- ▶ **Operações de crédito:** são empréstimos, financiamentos e emissões de títulos.
- ▶ **Anulação total ou parcial de dotações:** é o remanejamento de valores constantes da LOA e ou de créditos adicionais aprovados.

Perceba que o Poder Executivo pode propor a abertura de créditos suplementares e especiais, ao longo do ano, por meio da apresentação de projeto de lei ao Poder Legislativo. Já os créditos extraordinários, por seu caráter de urgência, são abertos por Medida Provisória.

*Você já ouviu falar do uso excessivo de Medidas Provisórias pelo Poder Executivo Federal?*

Esse tem sido um dos principais problemas do planejamento orçamentário desde a Constituição de 1988. Sob a alegação de urgência e relevância, os sucessivos governos têm aberto créditos extraordinários os mais variados, por medida provisória, ganhando a possibilidade de executar ações por eles selecionadas em detrimento de outras programações do orçamento.

Os créditos adicionais têm vigência adstrita ao exercício financeiro no qual foram abertos. Porém, no caso dos créditos especiais e extraordinários abertos nos últimos quatro meses do exercício, a Constituição Federal faculta sua reabertura no exercício seguinte, para utilização nos limites dos seus saldos.

*Antes de finalizarmos a Unidade, vamos parar e pensar um pouco... Os gestores públicos lidam com programações de trabalho em seus órgãos, as quais estão ligadas a uma política pública voltada para a resolução de problemas da sociedade. Sabe por que é importante conhecer o processo de elaboração do orçamento?*

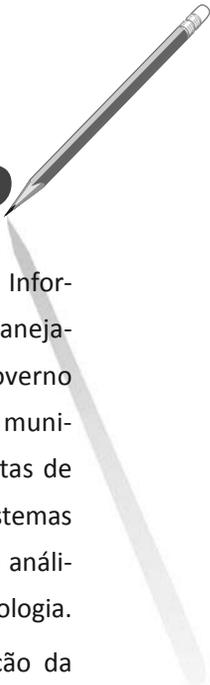
Porque se a programação de trabalho do seu órgão não estiver devidamente contemplada no orçamento, não adianta executá-la bem – o resultado final será insatisfatório. Portanto, participar das discussões setoriais no Executivo e acompanhar as alterações no orçamento promovidas pelo Legislativo pode fazer toda a diferença na qualidade do seu trabalho.

### Complementando...

Você pode ampliar os conhecimentos sobre o conteúdo estudado aqui, realizando as leituras propostas:

- 📌 *Orçamento Público* – de James Giacconi. Para uma discussão mais detalhada do processo de Orçamento Participativo, bem como sua legitimidade e racionalidade, consulte o Apêndice 12.2 dessa obra.
- 📌 *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre* – de Luciano Fedozzi. Essa obra traz uma análise completa do processo de implantação do Orçamento Participativo em Porto Alegre, com breve histórico e densa descrição da metodologia e da dinâmica de funcionamento.

# Resumindo



Nesta Unidade, vimos que o uso de Sistemas de Informações Gerenciais é fundamental para o trabalho de planejamento, execução, avaliação e controle dos gastos. O governo federal, como os governos estaduais e muitos governos municipais utilizam sistemas de informações como ferramentas de elaboração e execução orçamentária e financeira. Tais sistemas nos possibilitam fazer consultas, cruzamentos de dados e análises que dificilmente poderíamos fazer sem a ajuda da tecnologia.

Estudamos, em seguida, o processo de elaboração da proposta orçamentária. Vimos que envolve os órgãos setoriais do governo e toma como parâmetro as diretrizes e os objetivos de médio e longo prazo definidos no PPA e nos planos setoriais. Após receber as propostas setoriais, o órgão central de planejamento as consolida em um único projeto de lei, que é encaminhado para apreciação do Poder Legislativo. Além das propostas oriundas dos órgãos setoriais, o governo de muitos municípios tem contemplado também recomendações de gastos vindos da sociedade civil, por meio de processos de orçamento participativo.

Uma vez preparada a proposta orçamentária pelo Poder Executivo, esta é encaminhada ao Legislativo para apreciação e alterações por meio de emendas. Vimos que o projeto de LOA é a proposição mais complexa a tramitar anualmente pelas casas legislativas e que, por essa razão, é adotado um processo legislativo diferenciado para esse projeto de lei. Como em poucos países do mundo, as casas legislativas brasileiras têm amplas prerrogativas para alterar o orçamento e o têm feito cada vez

mais. Há, contudo, um trabalho de preparação e aprendizagem em curso nos legislativos para bem desempenharem essa tarefa. Os gestores públicos têm um papel central no aprimoramento da discussão orçamentária, fortalecendo esse que é um dos principais pilares da democracia.

Por fim, vimos que a aprovação da LOA não a torna um instrumento estático de gestão. Ela pode ser alterada ao longo do exercício por meio de créditos adicionais, de modo a possibilitar mudanças e ajustes. Quando a abertura de créditos adicionais se torna expressiva, contudo, a qualidade do planejamento e da gestão pública pode ser significativamente comprometida.

Na próxima Unidade, veremos como se dá a execução das despesas orçamentárias e discutiremos os mecanismos institucionais de avaliação e controle da gestão orçamentária.

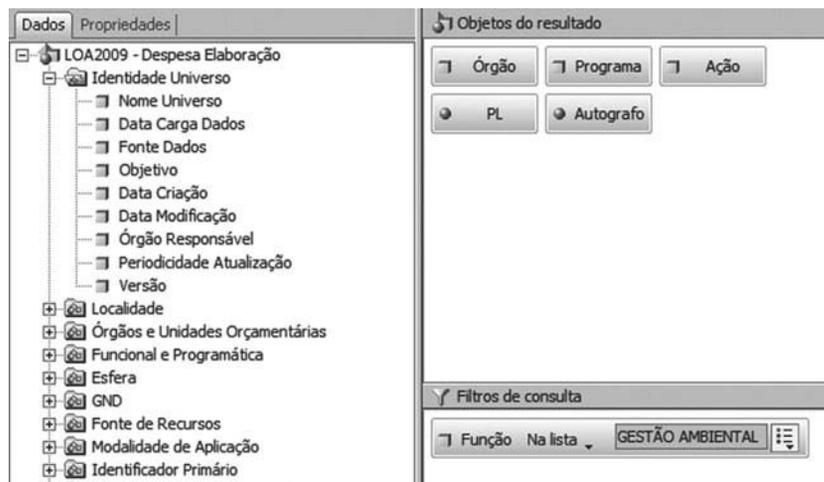


## Atividades de aprendizagem

Para que você possa verificar se entendeu o que foi abordado nesta Unidade, apresentamos alguns questionamentos. É importante que você procure respondê-los e, caso encontre dúvidas em alguma questão, volte, releia o texto e também conte com seu tutor para auxiliá-lo

1. Descreva, em uma página, como se dá a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), desde a confecção da proposta pelo Poder Executivo até a aprovação dos autógrafos pelo Poder Legislativo.
2. A proposta orçamentária do Município A chegou à Câmara de Vereadores com despesa de R\$ 100.000,00 para a construção do edifício-sede do hospital; ao final da tramitação da proposta, os autógrafos da Lei Orçamentária demonstravam que essa mesma despesa havia sido aprovada com apenas R\$ 80.000,00. Que evento orçamentário explica a diferença entre os valores proposto e aprovado?
3. No exercício anterior, há duas razões possíveis para o decréscimo no valor autorizado para a despesa. Que razões são essas?
4. Se, depois de aprovada e sancionada, a LOA apresenta dotação *inicial* de X e dotação *autorizada* de Y, que evento orçamentário explica a diferença entre X e Y?
5. Se o prefeito de um município desejar construir o edifício-sede do hospital e essa despesa não constar da LOA, que tipo de crédito adicional ele deverá requerer à Câmara de Vereadores? E se o objetivo for elevar a dotação já existente na lei?
6. Identifique a proposta orçamentária do Poder Executivo para a área de meio ambiente em 2009 e verifique como o Congresso Nacional alterou essas despesas. Siga os passos:

- ▶ Acesse <www.sigabrasil.gov.br>.
- ▶ Escolha **Orçamento Anual** no menu à esquerda.
- ▶ Clique no ícone **Crie sua Consulta**.
- ▶ Escolha o universo **LOA 2009 – Despesa Elaboração**.
- ▶ Monte a seguinte consulta:

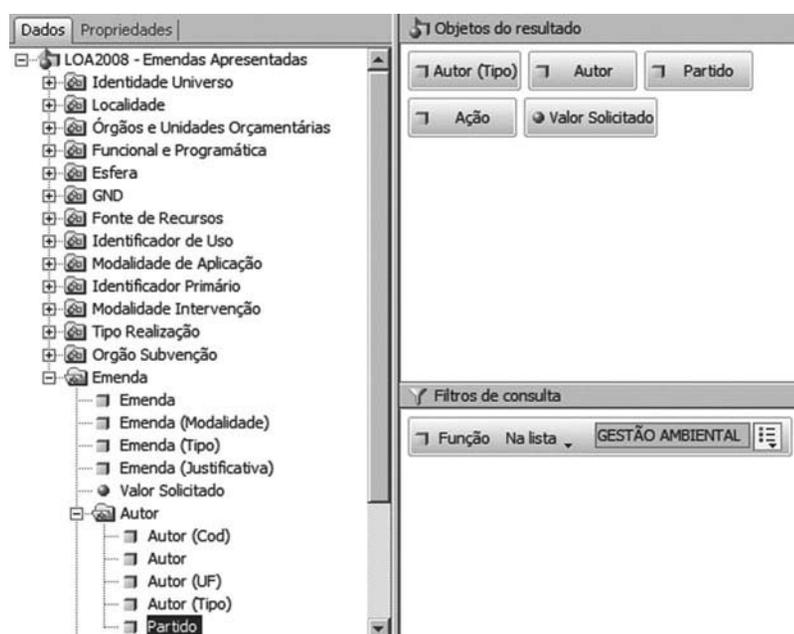


Agora, responda às questões a seguir:

- a) Que órgãos têm ações de gestão ambiental?
- b) Que programas de gestão ambiental terão ações executadas pelo Ministério da Integração Nacional?
- c) Qual o valor total das dotações para gestão ambiental proposto pelo Poder Executivo?
- d) Qual o valor total das dotações para gestão ambiental aprovado pelo Poder Legislativo?
- e) Que ação teve seu valor reduzido pelo Congresso Nacional em mais de R\$ 180 milhões? Que ação teve seu valor acrescido em mais de R\$ 67 milhões?
- f) Que ações foram incluídas no orçamento pelo Congresso Nacional?

7. Identifique que parlamentares, comissões e bancadas apresentaram emendas para ações de meio ambiente em 2008. Siga os passos:

- ▶ Acesse <www.sigabrasil.gov.br>.
- ▶ Escolha **Orçamento Anual** no menu à esquerda.
- ▶ Clique no ícone **Crie sua Consulta**.
- ▶ Escolha o universo **LOA 2008 – Emendas Apresentadas**.
- ▶ Monte a seguinte consulta:

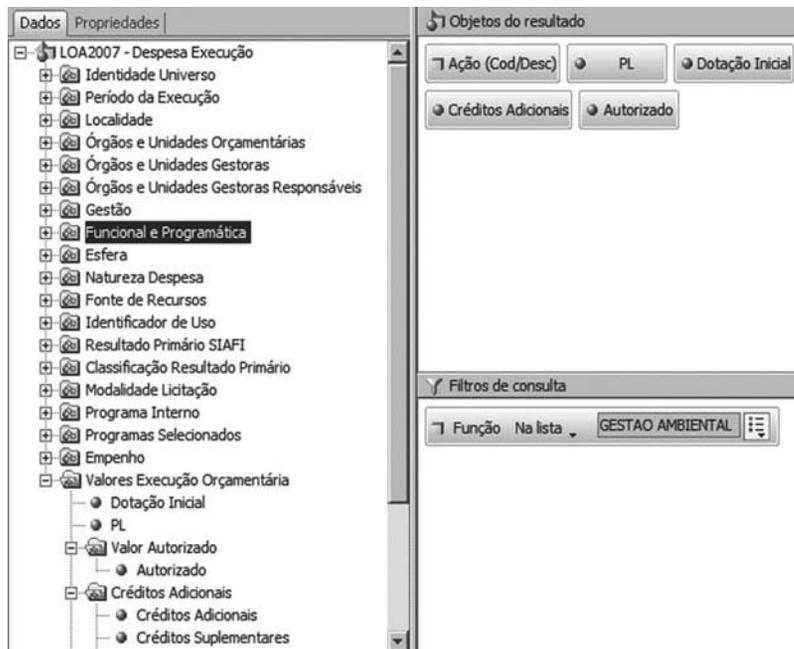


Agora, responda às questões a seguir:

- a) Qual o montante para gestão ambiental proposto por emendas individuais?
- b) Que ações de gestão ambiental foram contempladas com emendas da Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal?
- c) Que partido político solicitou o maior valor de emendas para ações de gestão ambiental?

8. Identifique como se alteraram as despesas autorizadas para gestão ambiental ao longo de 2007. Siga os passos:

- ▶ Acesse <www.sigabrasil.gov.br>.
- ▶ Escolha **Orçamento Anual** no menu à esquerda.
- ▶ Clique no ícone **Crie sua Consulta**.
- ▶ Escolha o universo **LOA 2007 – Despesa Execução**.
- ▶ Monte a seguinte consulta:



Agora, responda às questões a seguir:

- a) Que novas dotações foram incluídas no orçamento por créditos especiais?
- b) Que ações tiveram dotações aumentadas por meio de créditos adicionais?
- c) Que ações tiveram dotações canceladas por meio de créditos adicionais?
- d) Que ações tiveram seus valores alterados em mais de 50%?

# UNIDADE 4

## EXECUÇÃO, CONTROLE E EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Discutir as etapas de execução da despesa e investigar empiricamente os níveis quantitativos e o perfil qualitativo de execução do orçamento;
- ▶ Identificar as possibilidades de captação de recursos federais e estaduais por meio de transferências legais e voluntárias e investigar empiricamente o impacto dos repasses federais no orçamento municipal;
- ▶ Participar de debate sobre formas de avaliação e controle da gestão orçamentária;
- ▶ Entender onde e por que surgiu o Orçamento Público; e
- ▶ Debater o processo de transformações pelas quais o Orçamento Público vem passando desde sua emergência até os dias atuais.



# EXECUÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

Caro estudante,

Na Unidade anterior, estudamos como se dá o processo de elaboração da proposta orçamentária, sua apreciação pelo Poder Legislativo e as alterações no orçamento por meio de créditos adicionais. O planejamento de governo precisa estar adequadamente refletido na lei orçamentária para que se produzam os resultados desejados pela sociedade. Nessa Unidade, inicialmente estudaremos o processo de execução do orçamento. Analisaremos as etapas de execução das despesas e faremos diversos exercícios para explorar características da execução, relativas à regionalização, modalidades de aplicação, natureza da despesa e outras. Exploraremos também alguns instrumentos disponíveis para fazer o acompanhamento dos pagamentos e transferências de recursos entre órgãos e níveis de governo e veremos que é possível alcançar níveis elevados de transparência financeira e orçamentária nas administrações públicas, com a participação ativa dos gestores públicos. A esse propósito, discutiremos os mecanismos de avaliação e controle da gestão orçamentária e veremos que essa é uma área que ainda demandará muito trabalho para o desenvolvimento de metodologias de trabalho apropriadas. Na parte final da Unidade, vamos verificar que o Orçamento Público se manifesta como um processo evolutivo, cujos modelos vão se transformando à medida que novos problemas se colocam. Discutiremos questões como: quão bom é o nosso modelo atual? Que desafios ainda precisam ser perseguidos para se ter um modelo de orçamento considerado ideal, ou próximo ao ideal? Veremos que essas perguntas não têm respostas acabadas, o que nos abre um campo fértil para discussões e uma belíssima “avenida para futuros trabalhos de pesquisa.

Bons estudos!

Uma vez aprovadas as programações de trabalho e suas respectivas dotações orçamentárias, seja na LOA, seja em créditos adicionais, inicia-se a fase de execução orçamentária, que observa os seguintes procedimentos:

- ▶ 1º passo: definição do cronograma de desembolso e programação financeira dos órgãos;
- ▶ 2º passo: cumprimento das exigências de licitação; e
- ▶ 3º passo: realização de empenho, liquidação e pagamento.

*Vamos estudar cada passo com maior detalhe.*

## **CRONOGRAMA DE DESEMBOLSO E PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA**

A LOA define o valor de dotações a que cada órgão fará jus ao longo do ano para realizar despesas. Contudo, a execução das dotações depende da existência de recursos financeiros no caixa do governo. A autorização orçamentária é condição necessária, mas não é suficiente para garantir a execução da despesa. Ou seja:

- ▶ Se houver dotação orçamentária, mas não houver recursos financeiros disponíveis, a despesa não poderá ser executada.
- ▶ Se houver recursos financeiros disponíveis, mas não houver dotação orçamentária, a despesa também não poderá ser executada.

Logo, a execução orçamentária e a execução financeira são indissociáveis.

Com o objetivo de adequar o ritmo de execução das despesas ao ritmo de ingresso de recursos financeiros no Tesouro, o governo

edita, 30 dias após a publicação da LOA, o cronograma mensal de desembolso e a programação financeira dos órgãos.

Além de editar a programação financeira, o Poder Executivo, ao final de cada bimestre, reavalia a previsão de receitas e despesas para verificar se as metas fiscais previstas na LDO serão cumpridas. Se houver expectativa de frustração na arrecadação, a Lei de Responsabilidade Fiscal determina que o Poder Executivo edite decreto bloqueando parte das despesas – o chamado contingenciamento de gastos, ou, mais corretamente, “limitação de empenho e movimentação financeira”. Nesse caso, cada órgão deverá rever sua programação de gastos conforme os novos limites constantes do decreto de contingenciamento.

Uma vez definida a programação de desembolsos e os limites de empenho e movimentação financeira, o Tesouro libera para os órgãos setoriais cotas financeiras correspondentes às cotas orçamentárias aprovadas para cada um.

Observe, então, que cada órgão terá, nesse ponto, uma programação de créditos orçamentários e a respectiva programação de cotas financeiras. A utilização desse crédito pode se dar de duas formas: ou as unidades orçamentárias do órgão realizam a despesa diretamente, ou descentralizam o crédito para que outra unidade a realize.

Se a unidade orçamentária optar por descentralizar o crédito, isso pode ser feito de duas formas:

- ▶ **Para outra unidade do mesmo órgão:** nesse caso, a descentralização do crédito orçamentário se denomina **provisão** e a descentralização da cota financeira se denomina **repasse**.
- ▶ **Para unidade de outro órgão:** nesse caso, a descentralização do crédito orçamentário se denomina **destaque** e a descentralização da cota financeira se denomina **sub-repasse**.

Para um melhor entendimento, observe a Figura 6, a seguir:

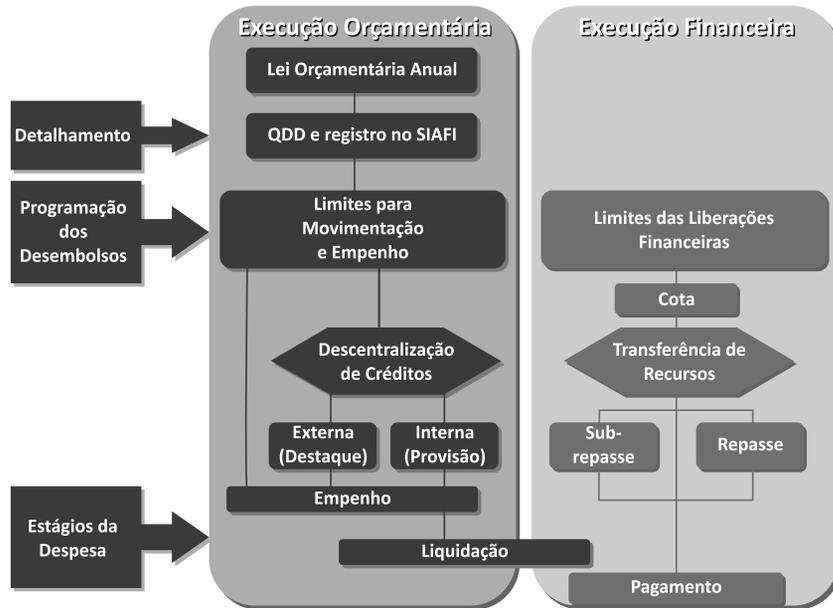


Figura 6: Integração entre a execução orçamentária e financeira da despesa  
 Fonte: Giacomoni (2008, p. 316)

Note que há uma correspondência entre as operações orçamentárias e as financeiras. Ou seja, uma vez que cada unidade gestora tenha sua cota de gastos autorizada, inicia-se a execução das despesas propriamente dita, a começar pela licitação dos bens ou serviços a serem contratados.

## LICITAÇÃO

A Constituição de 1988 determinou que nenhuma obra, serviço, compra ou alienação seja contratada sem que haja processo prévio de licitação pública, exceto nas situações ressalvadas por lei (Constituição Federal, artigo 37, inciso XXI). O objetivo das licitações é garantir igualdade de condições a todos os concorrentes e, por essa via, assegurar as melhores condições de preço e qualidade para a Administração Pública. São cinco as modalidades de licitação:

- ▶ **Concorrência:** ocorre entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital.
- ▶ **Tomada de preços:** é a licitação por meio de consulta a interessados devidamente cadastrados.
- ▶ **Convite:** acontece por meio de convite a, pelo menos, três fornecedores escolhidos pela unidade administrativa.
- ▶ **Concurso:** ocorre para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico.
- ▶ **Leilão:** é a licitação para venda de bens móveis ou imóveis.

Além dessas modalidades, há duas outras formas derivadas de licitação: o pregão eletrônico e o suprimento de fundos. O **pregão eletrônico** é utilizado para aquisição de bens e serviços comuns, cujas características possam ser objetivamente especificadas no edital. O **suprimento de fundos**, por sua vez, é o adiantamento concedido a servidor para atender despesas eventuais que exijam pronto pagamento em espécie, ou que sejam sigilosas, ou, ainda, que sejam de pequeno vulto.

A legislação determina que o edital de licitação defina claramente os critérios de julgamento das propostas. Tais critérios podem ser:

- ▶ menor preço;
- ▶ melhor técnica;
- ▶ técnica e preço; e
- ▶ maior lance ou oferta.

Em circunstâncias especiais, a licitação pode ser dispensada ou considerada inexigível pela Administração Pública. **Inexigibilidade de licitação** se justifica quando a competição é inviável – aquisição de bens e serviços exclusivos, contratação de profissionais com notória especialização, contratação de artistas consagrados pelo público e pela crítica especializada e outras situações semelhantes.

Já a **dispensa de licitação** pode ocorrer nos casos de guerra, calamidade pública, emergência ou comprometimento da segurança nacional, contratação de instituições de pesquisa de inquestionável reputação ético-profissional e contratação de organizações sociais para desempenhar atividades previstas em contrato de gestão.

## EMPENHO, LIQUIDAÇÃO E PAGAMENTO

Feita a licitação, os órgãos passam a executar os três estágios clássicos da despesa:

- ▶ **Empenho:** é a reserva de parte da dotação orçamentária para fazer frente ao pagamento dos fornecedores contratados. Nenhum órgão pode realizar despesa sem prévio empenho.
- ▶ **Liquidação:** é o reconhecimento de que os bens ou serviços adquiridos foram entregues conforme previa o contrato e que, portanto, o contratado é credor da Administração Pública e tem direito ao pagamento correspondente. Para liquidar a despesa, o gestor público deve verificar se o contratado atendeu às condições do contrato e apurar quem é o credor e qual o montante do pagamento a ser realizado.
- ▶ **Pagamento:** é a emissão de uma ordem de pagamento (cheque, ordem bancária ou outro meio de pagamento) em favor do credor.

Se você estiver interessado em saber quanto a Administração Pública desembolsou em determinado item de despesa, é necessário somar o montante pago (no ano) com o montante RP pago (nos anos seguintes).



Quando, ao final do exercício, a **despesa** é empenhada, mas ainda não foi paga, a respectiva dotação é inscrita em restos a pagar (RAP), facultando ao gestor continuar realizando a despesa no exercício seguinte.

Para melhor entendimento, vamos consultar a execução das despesas do programa *Livro Aberto* ao longo de 2007. Para isso, realize os passos a seguir:

- ▶ Acesse <www.sigabrasil.gov.br>.
- ▶ Escolha **Orçamento Anual** no menu à esquerda.
- ▶ Clique no ícone **Crie sua Consulta**.
- ▶ Escolha o universo **LOA 2007 – Despesa Execução**.
- ▶ Monte a consulta, proposta na Figura 7.

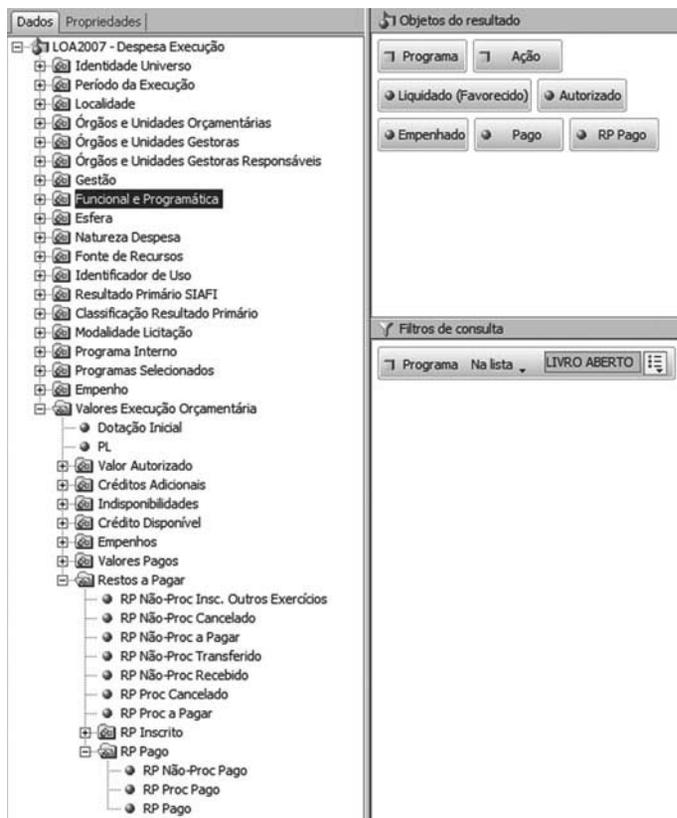


Figura 7: Painel de consultas do SIGA Brasil

Fonte: Adaptada de BRASIL (2006). Senado Federal. Orçamento da União

A partir dessa consulta, responda as seguintes questões:

- ▶ Quanto foi pago no Programa no exercício de 2007?  
Quanto foi pago em exercícios posteriores?
- ▶ Qual o montante total pago no Programa? Que porcentagem isso representou do autorizado para o Programa em 2007?
- ▶ Que ação teve maior percentual de execução?

Nesse exercício, você teve a oportunidade de verificar que nem toda dotação consignada para uma despesa é efetivamente utilizada. A dotação é uma mera autorização de gasto. Por isso o orçamento é **autorizativo** e não **impositivo**.

Também verificou que nem toda dotação empenhada é efetivamente liquidada. O empenho pode ser cancelado ao longo da execução orçamentária.

Por fim, verificou que nem toda a dotação liquidada é paga durante o exercício financeiro. Ela pode ser paga no exercício seguinte, por meio da inscrição da despesa em *restos a pagar*.

*Por que determinados itens de despesa têm percentual de execução maior do que outros? O que isso tem a ver com a qualidade do planejamento e da gestão pública que subjazem ao orçamento? Você sabia que o governo deixa de executar bilhões de reais todos os anos devido à falta ou deficiência de projetos?*

Para melhor entendimento, vamos detalhar um pouco mais os procedimentos de empenho e de pagamento da despesa. Há três modalidades de empenho:

- ▶ **Empenho ordinário:** o valor exato da despesa é conhecido e o pagamento se dá de uma só vez.
- ▶ **Empenho global:** o valor exato da despesa é conhecido e o pagamento é parcelado.
- ▶ **Empenho por estimativa:** o valor exato da despesa não é conhecido previamente. Nesse caso, se o valor empenhado for insuficiente, pode ser complementado; se for excedente, o saldo pode ser anulado e o recurso revertido para o crédito de origem.

Formalmente, o gestor público empenha despesa emitindo um documento chamado Nota de Empenho. Antes de ser lançada

no sistema de administração financeira, a nota de empenho é analisada pelo órgão de contabilidade e autorizada pelo “ordenador de despesa” (normalmente, o ordenador é a autoridade máxima do órgão ou seu delegado).

Quanto ao pagamento, este se dá principalmente por meio de ordem bancária, emitida diretamente em favor do fornecedor do bem ou serviço prestado. A precisa identificação dos pagamentos efetuados a fornecedores é instrumento fundamental para a fiscalização e o controle da gestão orçamentária pelos próprios gestores públicos e pelas entidades de controle interno, externo e social, conforme discutiremos adiante.

Qualquer cidadão pode acompanhar regularmente os pagamentos feitos pelo Governo Federal a órgãos e entidades de qualquer natureza e níveis de governo. Podem saber quanto foi pago, para quem, para que finalidade, em que banco e conta corrente, o número do convênio etc.

*Vamos ver como são identificados os pagamentos feitos pelo Governo Federal.*

Como você pode notar, tais informações instrumentalizam não apenas os órgãos oficiais de controle interno e externo como também a sociedade civil no sentido de fazer a fiscalização e o acompanhamento da execução orçamentária. A construção de relatórios mais sofisticados de transferências e pagamentos efetuados exige domínio mais avançado da ferramenta e da técnica orçamentária. Por essa razão, o portal SIGA Brasil publica uma série de consultas prontas sobre esses pagamentos, que podem ser acessados e acompanhados diariamente na página de Estados e municípios. Veja o exemplo da Figura 8.

RECURSOS PAGOS PELA UNIÃO, EM 2009, AO MUNICÍPIO: ABAETÉ

INCLUI RESTOS A PAGAR PAGOS EM 2009

Ação + Subtítulo	ÓRGÃO REPASSADOR	UO	OB (Número)	Data de Emissão OB	Banco/Agência/CC	Valor Pago
12.306.1061.8744 - APOIO A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA EDUCAÇÃO BÁSICA	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO	2009.OB.153173.15253.402402	30/jun/2009	001/1607/162841	286,00
			2009.OB.153173.15253.402544	30/jun/2009	001/1607/162841	7.937,60
12.847.1061.0969 - APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR NA EDUCAÇÃO BÁSICA	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO	2009.OB.153173.15253.600051	11/mai/2009	001/1607/97756	431,20
			2009.OB.153173.15253.600072	20/abr/2009	001/1607/97756	5.573,26
			2009.OB.153173.15253.600130	08/mai/2009	001/1607/97756	474,32

Figura 8: Repasses ao governo municipal, exceto transferências constitucionais e compensações – 2009

Fonte: Brasil (2009b)

A seguir, vamos verificar o que as classificações orçamentárias que estudamos na Unidade 2 nos dizem sobre o perfil das despesas executadas.

## ANALISANDO O PERFIL DAS DESPESAS

Para que o orçamento seja um bom instrumento de gestão pública, é fundamental que o gestor possa utilizá-lo para fins gerenciais, ou seja, para analisar o que está sendo feito e como está sendo feito. Já vimos que, por meio de um bom sistema de informações, podemos conhecer as dotações orçamentárias autorizadas e suas variações por créditos adicionais ao longo do ano, acompanhar o ritmo de execução das despesas, verificar sua regionalização. Podemos, também, tanto nos Universos de elaboração quanto de execução, verificar o perfil da despesa autorizada e executada.

*Podemos fazer isso, simultaneamente, para todas as ações orçamentárias. Você sabe como?*

Para melhor entendimento, vamos identificar os atributos das despesas executadas no âmbito da ação *Apoio à Instalação de*

*Restaurantes Populares do Programa Acesso à Alimentação*, na LOA 2007. Para isso, realize os passos descritos a seguir:

- ▶ Acesse <www.sigabrasil.gov.br>.
- ▶ Escolha **Orçamento Anual** no menu à esquerda.
- ▶ Clique no ícone **Crie sua Consulta**.
- ▶ Escolha o universo **LOA 2007 – Despesa Execução**.
- ▶ Monte a consulta, proposta na Figura 9:

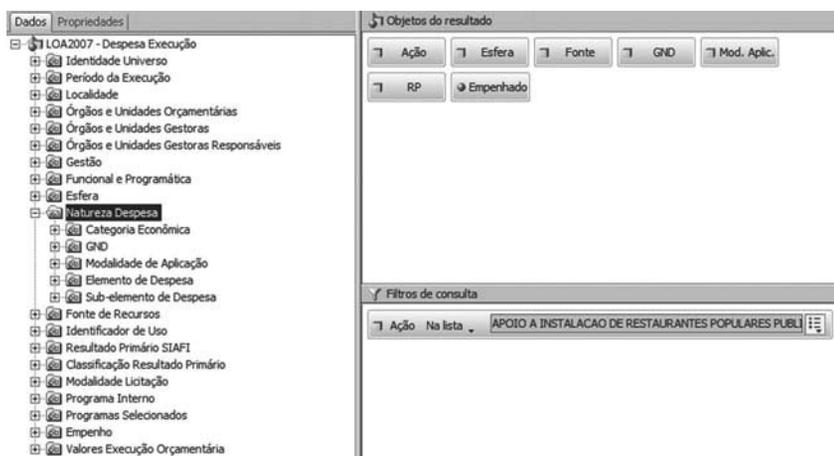


Figura 9: Painel de consultas do SIGA Brasil

Fonte: Adaptada de BRASIL (2006). Senado Federal. Orçamento da União

Agora é com você: crie um relatório para cada variável: Ação – Empenhado, Esfera – Empenhado, Fonte – Empenhado, GND – Empenhado, Modalidade de Aplicação – Empenhado e RP – Empenhado.

De posse do relatório, podemos descrever que a ação investigada apresenta o seguinte perfil:

- ▶ Trata-se de uma despesa do Orçamento da Seguridade Social, custeada com recursos da Contribuição Social sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas.
- ▶ A ação envolveu despesas de duas naturezas (GND): 80% de investimentos e 20% de outras despesas correntes.
- ▶ Olhando para a Modalidade de Aplicação, vemos que quase toda a despesa foi executada por meio de

transferência a Estados e Distrito Federal (14,6%) e a Municípios (83,3%). Dos 2% restantes, 1% foi executada diretamente pelo governo federal e 1% foi executada por instituições privadas sem fins lucrativos. Dica: podemos identificar esses órgãos e entidades por meio do universo de Ordem Bancária que mencionamos anteriormente.

- Por fim, vemos que todas as despesas no âmbito da ação *Apoio à Instalação de Restaurantes Populares* são despesas primárias discricionárias, ou seja, não são despesas obrigatórias sob a ótica do Resultado Primário (RP).

*Você conseguiu obter, na sua consulta, os mesmos resultados discutidos anteriormente? Observe que a discussão que acabamos de fazer não tem sentido por si mesma. O que significa ter 80% de investimentos e 20% de outras despesas correntes para instalação de restaurantes populares? O que significa executar a despesa massivamente por meio de transferências a outros entes?*

O raio-x da despesa que fizemos anteriormente é importante como subsídio para uma análise mais ampla por parte das pessoas que conhecem os problemas aos quais a despesa se refere e acompanham de perto as estratégias de políticas públicas. Para essas pessoas, a possibilidade de fazer um diagnóstico tão detalhado da despesa com tanta facilidade é de grande valia. Só nessas condições o orçamento se revela um eficiente instrumento de gestão pública.

## **EXECUÇÃO DE DESPESAS POR CONVÊNIOS E CONTRATOS**

Como vimos na Unidade 1, as despesas orçamentárias podem ser executadas diretamente pelos órgãos que detêm a dotação

orçamentária ou por meio de transferências que esses órgãos fazem a órgãos de outros governos ou a entidades privadas sem fins lucrativos.

A execução de despesas da União ou do Estado por meio de transferências legais e voluntárias responde por uma parcela importante da prestação de bens e serviços à população de muitos municípios.

Portanto, é importante ao gestor público familiarizar-se com a execução de despesas no âmbito de **convênios\*** e contratos. A diferença entre convênio e contrato de repasse é que, neste último caso, os mandatários do repasse são agências financeiras oficiais federais (Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil etc.) e normalmente se referem à execução de obras de infraestrutura.

\*Convênio – nome genérico dado ao instrumento de acordo entre entidades do setor público (ou entre entidades do setor público e do setor privado) para a realização de programas de trabalho ou eventos de interesse recíproco.  
Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

*Até aqui o conteúdo ficou claro? Vamos explorar um pouco os atributos dos convênios e nos familiarizar com a base de dados?*

Considerando que as informações são fundamentais para o acompanhamento das transferências, identifique os atributos das despesas executadas no âmbito do Convênio n. 577817, referente ao *Sistema Integrado de Educação e Valorização Profissional*, do Programa *Sistema Único de Segurança Pública*. Siga os passos:

- ▶ Acesse <[www.sigabrasil.gov.br](http://www.sigabrasil.gov.br)>.
- ▶ Escolha **Orçamento Anual** no menu à esquerda.
- ▶ Clique no ícone **Crie sua Consulta**.
- ▶ Escolha o universo **Convênios**.
- ▶ Monte a seguinte consulta:



Figura 10: Painel de consultas do SIGA Brasil  
 Fonte: Adaptada de BRASIL (2006)

Agora, formate o relatório para mostrar as variáveis por linha: clique com o botão direito do *mouse* na borda externa da tabela, escolha o *link* “converter em” e selecione o primeiro modelo de tabela.

Feito isso, acompanhe os atributos identificados no convênio analisado, a saber:

- ▶ O Convênio n. 577817 foi firmado entre a Secretaria Nacional de Segurança Pública e a Prefeitura Municipal de Altamira, com a finalidade de qualificar os profissionais da guarda municipal.
- ▶ O convênio se deu no âmbito do *Programa Nacional de Segurança Pública* e da ação referente ao *Sistema Integrado de Educação e Valorização Profissional*.
- ▶ Para tanto, o governo federal se comprometeu a repassar o valor de R\$ 245,7 mil e, a Prefeitura, a contrapartida de

R\$ 45,4 mil, perfazendo um valor total pactuado de R\$ 291,4 mil.

- ▶ O convênio teve início em 26/12/2006 e estava previsto para vigorar até 26/12/2008.
- ▶ Em 27/12/2006, a União depositou R\$ 245.751,19 na conta corrente 10762-X, agência 0567, do banco 001, por meio da ordem bancária n. 2006.OB.200331.00001.903047, em favor da Prefeitura.

As informações que acabamos de obter contribuem para que o gestor público e as instâncias de controle interno, externo e social avaliem com mais propriedade se os recursos públicos foram devidamente aplicados.

No **Portal dos Convênios**, o Governo Federal relaciona os programas com convênios abertos aos municípios, com o detalhamento de cada programa e as condições a serem atendidas pelos governos municipais (como, por exemplo, a necessidade de contrapartida ou não). O governo municipal, por sua vez, deve fazer o seu cadastramento prévio no Portal, fazer a seleção dos programas de seu interesse e apresentar proposta ou plano de trabalho a ser conveniado. Uma vez aprovada a proposta pelo Governo Federal, o convênio é celebrado e as operações para sua execução passam a ocorrer também no Portal: os detalhes das licitações realizadas e dos contratos firmados, o registro das notas fiscais, recibos e outros documentos contábeis, a movimentação financeira do convênio e os pagamentos a fornecedores (que ocorrerão sempre por ordens bancárias emitidas diretamente no Portal) e a prestação de contas do convênio.



Recentemente, houve uma reformulação substancial nos procedimentos para celebração de convênios entre o Governo Federal e os demais entes. Agora, todas as ações de celebração, execução e prestação de contas dos convênios deverão ser feitas pela Internet, no Portal. Para saber mais acesse: <[www.convencios.gov.br](http://www.convencios.gov.br)>. Acesso em: 11 out. 2011.

## AVALIAÇÃO E CONTROLE DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

Até este ponto de nossa disciplina, você tomou conhecimento de diversos conceitos orçamentários importantes para o exercício da gestão pública e explorou, de forma inicial, as bases de dados orçamentárias da União. Essa familiaridade com o orçamento federal não apenas lhe dá acesso direto a informações relevantes para as finanças de Estados e municípios, como também o capacita a apreender mais facilmente a linguagem orçamentária dos governos estaduais e municipais, por analogia.

Há muito mais a conhecer, certamente, mas você já tem nas mãos o de que necessita para lidar com o orçamento no seu dia a dia e continuar seus estudos orçamentários de forma autônoma. As referências bibliográficas ao final desta disciplina lhe serão de muito auxílio nessa empreitada.

Na última sessão de nossa disciplina, discutiremos aspectos referentes à avaliação e controle da gestão orçamentária e entenderemos melhor o processo evolutivo pelo qual estamos passando em relação aos modelos de planejamento e gestão do Orçamento Público.

Até a segunda metade do século XX, o controle da gestão orçamentária tinha cunho essencialmente formal e legalista, centrado no princípio de que os gestores públicos, caso seguissem as normas e os procedimentos definidos na legislação, fariam a gestão financeira e orçamentária com correção, lisura e honestidade. Essa visão de controle havia sido, cerca de um século antes, uma importante contribuição para a Administração Pública, vinda principalmente do sociólogo alemão Max Weber, cujas ideias traduzem o que entendemos hoje por organização moderna, baseada na impessoalidade, eficiência e racionalidade.

Ocorre que a visão weberiana de controle não garantia a obtenção de outro importante objetivo da Administração Pública: além de ser correta e honesta, a gestão pública deve produzir resultados satisfatórios para a sociedade – ou seja, deve solucionar problemas de forma efetiva.

Por essa razão, o modelo weberiano de Estado, ainda central e indispensável nas nações modernas, passou a ser complementado com alguns princípios e métodos de gestão pós-weberianos, a exemplo das chamadas **gestão por excelência**, **gestão por resultados** e **gestão da qualidade total**. Não nos cabe, aqui, fazer uma discussão detalhada dessa nova visão de gestão pública, mas é importante ao estudante saber que, dentro dessa nova concepção, o controle da gestão não se exerce apenas por meio da fiscalização formal dos atos, mas, sobretudo, pela avaliação de desempenho da gestão.

## INSTÂNCIAS DE AVALIAÇÃO E CONTROLE

O controle, sob os aspectos da fiscalização formal e da avaliação de desempenho, exerce-se em três instâncias complementares:

- ▶ Instâncias de controle interno;
- ▶ Instâncias de controle externo; e
- ▶ Instâncias de controle social.

### Instâncias de Controle Interno

O controle interno é realizado pelos três Poderes e pelo Ministério Público, por meio de unidades específicas de cada órgão que fazem o acompanhamento e a auditoria dos atos de seus gestores, procurando, sobretudo, coibir desvios e erros antes de sua ocorrência e proceder à avaliação de resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

## Instâncias de Controle Externo

O controle externo é exercido exclusivamente pelo Poder Legislativo. Cabe aos parlamentares municipais, estaduais e federais, auxiliados pelos órgãos de contas de seu município, Estado ou da União, fazer o acompanhamento concomitante da gestão orçamentária e auditar, *a posteriori*, as contas do governo e os atos que apresentem indícios de irregularidades.

## Instâncias de Controle Social

O controle social é exercido pelos cidadãos e, de forma mais efetiva, por segmentos organizados da comunidade, entidades de mídia e conselhos de gestão (conselho municipal de educação, de saúde, de assistência social, entre outros).

Os procedimentos e canais de controle interno estão bem definidos na legislação e se encontram institucionalizados em todos os níveis de governo e poder, ainda que possam se beneficiar de aperfeiçoamentos político-institucionais. Na União, por exemplo, foi instituído o *Sistema de Controle Interno do Poder Executivo*, sob a responsabilidade da Controladoria Geral da União, a quem compete zelar pela defesa do patrimônio público e exercer o controle interno, a auditoria pública, a **correição\*** e a prevenção e combate à corrupção, além de promover a transparência da gestão pública. Com escopo mais específico, existem órgãos de controle interno também nos Poderes Legislativo e Judiciário.

Já o controle externo é exercido atualmente no Brasil pelas casas legislativas, auxiliadas pelos Tribunais de Contas e Conselhos de Contas dos Municípios. O artigo 71 da Constituição Federal define as atribuições do Tribunal de Contas da União, que se aplicam também, no que couber, aos Conselhos e Tribunais de Contas dos Estados e Municípios. As principais são:

- ▶ Appreciar, anualmente, as contas do Presidente, Governador ou Prefeito;
- ▶ Julgar as contas dos gestores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos;

\*Correição – ofício exercido pelo corregedor; visita e fiscalização feita por autoridade competente aos estabelecimentos submetidos à sua jurisdição. Fonte: Houaiss (2009).

- ▶ Apreciar a legalidade dos atos de admissão e aposentadoria de pessoal;
- ▶ Realizar auditoria contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial em unidades da Administração Pública;
- ▶ Fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados a outros entes da federação; e
- ▶ Aplicar sanções aos responsáveis por ilegalidades ou irregularidades de contas.

Por fim, o controle social é, dentre os três tipos, o menos estruturado e regulamentado. Por seu caráter recente e pela diversidade e capilaridade de entidades envolvidas, o controle social vai-se consolidando à medida que amadurecem as instituições democráticas e se fortalecem os mecanismos de participação popular e transparência da informação.

O controle social pode ser exercido por meio de denúncias e representações de irregularidades a diversos órgãos públicos. O artigo 74 da Constituição Federal, por exemplo, reza que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (TCU). O Ministério Público é outra importante instituição com prerrogativa para receber representações da sociedade e investigá-las.

Do ponto de vista do acompanhamento regular dos gastos públicos, contudo, a instituição mais representativa da participação popular são os conselhos de políticas públicas – conselhos de educação, saúde, meio ambiente, assistência social e outros, nos níveis municipal, estadual e federal. Muitos desses conselhos têm previsão constitucional, outros são criados por lei. Em muitos casos, sua atuação tem sido comprometida pela falta de independência ou capacitação de seus membros e falta de estrutura administrativa e operacional. Permanecem, de todo modo, como importante avanço institucional a ser aperfeiçoado e aprofundado.

*Vamos analisar, a seguir, alguns instrumentos e metodologias de avaliação e controle.*

## **INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO E CONTROLE**

Com o objetivo de facilitar o controle formal das contas públicas, tanto pelos órgãos públicos quanto pela sociedade, a legislação determina a publicação de uma série de demonstrativos ao longo do ano:

- ▶ Trinta dias após cada dois meses (bimestre), o Poder Executivo deve publicar um relatório resumido da execução orçamentária.
- ▶ Trinta dias após cada quatro meses (quadrimestre), os três poderes divulgam o respectivo relatório de gestão fiscal, contendo as informações determinadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (cumprimento dos limites de gastos com pessoal, dívida, concessão de garantias, operações de crédito etc.).
- ▶ Ao final do exercício financeiro, o Poder Executivo elabora os balanços e demonstrativos contábeis do governo. O Poder Legislativo e o Judiciário devem elaborar as suas prestações de contas separadamente.
- ▶ A prestação de contas do governante, referentes ao ano anterior, deve ser encaminhada ao Poder Legislativo até 60 dias após a abertura da sessão legislativa. Esta analisa e julga as contas, em prazo definido pela constituição ou lei orgânica (no caso dos municípios).

Mas não basta examinar demonstrativos. A tarefa de fiscalização da gestão orçamentária é também uma tarefa de investigação, em que os processos precisam ser inspecionados e os documentos conferidos.

Uma das formas mais comuns de fraude na gestão orçamentária e financeira é o uso de notas fiscais “frias”, emitidas,

em geral, por empresas fantasmas. Por meio dessas notas, o gestor público justifica a despesa com um bem que não foi adquirido, um serviço que não foi feito ou uma obra que não foi realizada e embolsa o valor correspondente ao pagamento.

Quando a nota fria é emitida por empresas legalmente constituídas, em geral a fraude ocorre por meio de notas fiscais que superfaturam o valor dos bens ou serviços ou registram serviços não executados e produtos não entregues.

Há alguns fatores que sinalizam para a possibilidade de fraudes e desperdício na gestão do orçamento, e cabe aos gestores públicos tê-los sempre em mente e trabalhar para modificar tais situações (TREVISAN *et al.*, 2004):

- ▶ Falta de transparência nos atos administrativos do governante;
- ▶ Desorganização das contas e ausência de controles administrativos e financeiros;
- ▶ Subserviência do Poder Legislativo;
- ▶ Subserviência dos Conselhos Municipais;
- ▶ Baixo nível de capacitação técnica dos funcionários públicos; e
- ▶ Falta de participação social no processo orçamentário.

Apesar dos avanços na legislação, a transparência do gasto público ainda é pequena na maior parte dos municípios. Cabe aos gestores públicos trabalhar para dar aos cidadãos acesso amplo e facilitado aos dados da elaboração e execução orçamentária e valorizar a tarefa de fiscalização e controle do orçamento.

## AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

A avaliação de desempenho ainda é muito incipiente na Administração Pública brasileira, mas já há razoável grau de conscientização por parte dos gestores públicos sobre a necessidade de se avançar na criação de instrumentos e procedimentos de avaliação de desempenho. Exemplo de metodologia de avaliação de desempenho é a sistemática desenvolvida pelo TCU, que compreende duas linhas de trabalho: a avaliação de desempenho operacional do órgão e a avaliação de programa.

A avaliação de desempenho operacional objetiva aferir se:

- ▶ O planejamento do órgão está condizente com os princípios legais e as prioridades do governo;
- ▶ a capacidade de recursos humanos, tecnológicos e informacionais é adequada para cumprir os objetivos e metas do órgão com qualidade, tempestividade, economicidade, eficiência e eficácia; e
- ▶ os procedimentos de gestão patrimonial, financeira e orçamentária são lícitos e eficientes.

Já a avaliação de programa apresenta uma visão mais voltada para a análise do impacto efetivo das ações de governo na realidade social. Para tanto, avalia os programas de governo segundo critérios como:

- ▶ A adequação e relevância dos objetivos pretendidos, bem como sua consistência com as necessidades previamente identificadas;
- ▶ a relação de causalidade entre as ações planejadas e os objetivos pretendidos;
- ▶ as alternativas de ação e seus custos;
- ▶ a relação de causalidade entre a política realizada e os efeitos observados;
- ▶ os efeitos não planejados das ações;
- ▶ a qualidade dos efeitos alcançados; e

- ▶ os fatores inibidores do desempenho do programa.

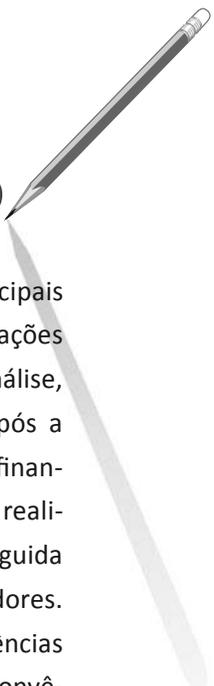
Várias outras metodologias de fiscalização e avaliação vêm sendo desenvolvidas por órgãos federais, estaduais e municipais, mostrando a crescente preocupação em se garantir o melhor uso dos recursos públicos.

### Complementando...

Para aprofundar seu conhecimento a respeito dos assuntos desta Unidade, recomendamos as leituras e os sítios propostos a seguir:

- 📌 *O Combate à Corrupção nas Prefeituras do Brasil* – de Antoninho Marbo Trevisan e outros. Nesta cartilha você terá acesso a uma introdução didática às formas de combate à corrupção.
- 📌 *Gestão de Finanças Públicas: Fundamentos e Práticas de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal* – de Claudiano Albuquerque, Marcio Medeiros e Paulo Henrique Feijó. Neste livro você poderá saber mais sobre metodologias de avaliação e controle.
- 📌 *Orçamento Público* – de James Giacomoni. Este livro é um importante subsídio à matéria Economia do Setor Público, visa a proporcionar ao estudante visão abrangente da ação do Estado na atividade econômica.
- 📌 *Sítio da Controladoria Geral da União* – disponível em: <[www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)>. Acesso em: 11 out. 2011.
- 📌 *Sítio do Tribunal de Contas da União* – disponível em: <[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Acesso em: 11 out. de 2011.
- 📌 *Portal Orçamento* – nesse sítio você poderá conhecer entidades não governamentais que fazem o acompanhamento das contas públicas, a exemplo daquelas que mantêm, em parceria com o Senado Federal, os orçamentos temáticos de políticas sociais, Disponível em: <[http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado/Programas\\_Sociais](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/Programas_Sociais)>. Acesso em: 11 out. 2011.
- 📌 *Portal aproxima cidadão e Orçamento* – disponível em: <[http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/arquivos\\_jornal/arquivosPdf/encarte\\_orcamento.pdf](http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/arquivos_jornal/arquivosPdf/encarte_orcamento.pdf)>. Acesso em: 26 out. 2011.

# Resumindo



Nesta Unidade, aprendemos a reconhecer os principais eventos da execução orçamentária e a utilizar as classificações orçamentárias como informações que auxiliam na análise, gestão, avaliação e controle da despesa. Vimos que, após a definição do cronograma de desembolso e programação financeira para os órgãos, a execução da despesa se inicia pela realização dos procedimentos licitatórios, passando em seguida para o empenho, a liquidação e o pagamento dos credores. Muitas vezes a despesa é realizada por meio de transferências de recursos a outros entes, mediante a celebração de convênios e contratos de repasse, que aprendemos a reconhecer e, no caso da União, a acompanhar eletronicamente.

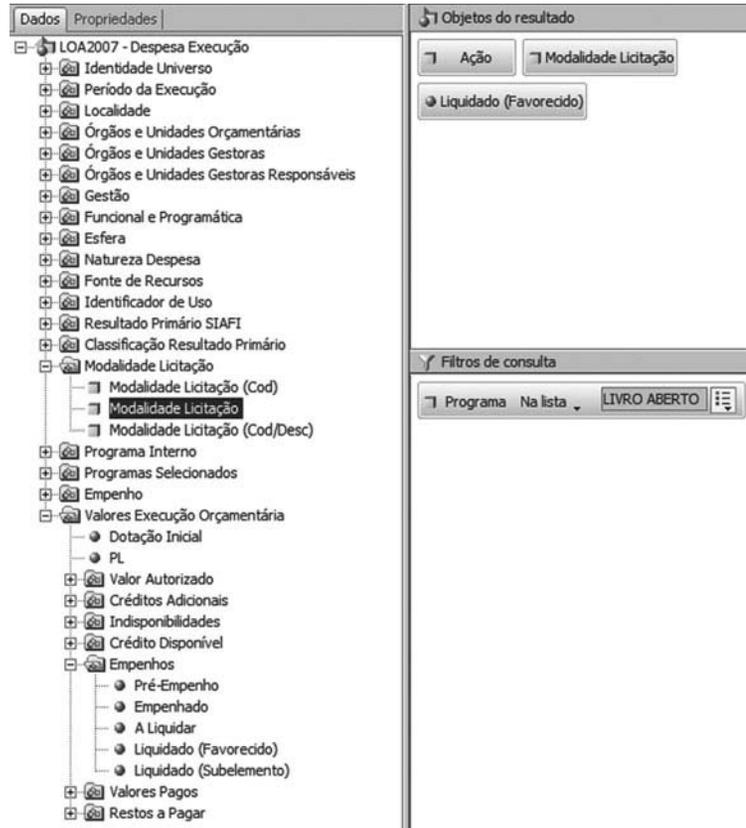
Todos esses conhecimentos adquiridos, contudo, são meramente instrumentais para se obter aquilo que de fato importa: a obtenção de resultados efetivos para os problemas subjacentes ao planejamento orçamentário. Isso nos conduz à última parte desta Unidade, relativa aos procedimentos e canais de avaliação e controle da gestão orçamentária. Vimos que esse controle se exerce, de forma investigativa, e não meramente formal, por meio das instâncias de controle interno, externo e social. O aperfeiçoamento dos instrumentos de avaliação e controle retroalimentam os processos de planejamento, elaboração e execução orçamentária, contribuindo para o alcance da gestão pública que todos almejam.



## Atividades de aprendizagem

Agora, chegou a hora de analisarmos se você está entendendo o que estudamos até aqui! Para saber, procure resolver as atividades propostas a seguir. Lembre-se: você pode contar com o auxílio de seu tutor.

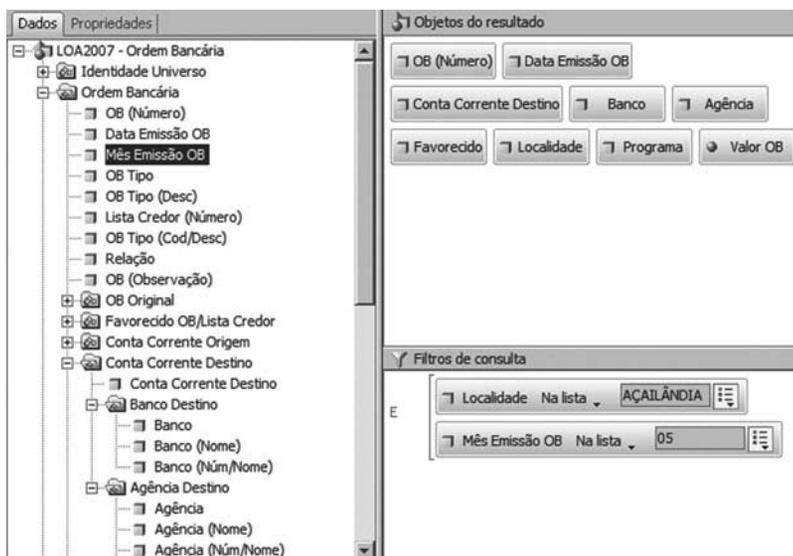
1. Qual o objetivo de se exigir licitação para realizar gastos públicos? Cite três modalidades de licitação.
2. Descreva as três fases clássicas da despesa e explique o que são “restos a pagar”.
3. Em que instâncias se dá o controle da gestão orçamentária? Defina cada instância de controle e dê um exemplo de ação de controle pela sociedade.
4. Identifique as modalidades de licitação utilizadas na realização das despesas do programa *Livro Aberto*, ao longo de 2007. Siga os passos:
  - ▶ Acesse <[www.sigabrasil.gov.br](http://www.sigabrasil.gov.br)>.
  - ▶ Escolha **Orçamento Anual** no menu à esquerda.
  - ▶ Clique no ícone **Crie sua Consulta**.
  - ▶ Escolha o universo **LOA 2007 – Despesa Execução**.
  - ▶ Monte a seguinte consulta:



Responda: que modalidades de licitação foram utilizadas na execução desse programa?

5. Identifique os pagamentos feitos pelo Governo Federal a favorecidos sediados no município de Açailândia (Maranhão), no mês de abril de 2007. Siga os passos:

- ▶ Acesse <[www.sigabrasil.gov.br](http://www.sigabrasil.gov.br)>.
- ▶ Escolha **Orçamento Anual** no menu à esquerda.
- ▶ Clique no ícone **Crie sua Consulta**.
- ▶ Escolha o universo **LOA 2007 – Ordem Bancária**.
- ▶ Monte a seguinte consulta:



Responda:

- ▶ Qual o montante total de pagamentos feitos pela União a favorecidos do município de Açailândia em maio de 2007?
- ▶ Quem recebeu pagamentos para *Atenção Ambulatorial e Hospitalar no SUS*? Quais as ordens bancárias que os favoreceram? Receberam o pagamento em que data, banco, agência bancária e conta corrente? Qual o valor recebido?



# UNIDADE 5

## EVOLUÇÃO E PERSPECTIVAS DO ORÇAMENTO PÚBLICO

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Entender onde e por que surgiu o Orçamento Público;
- ▶ Discutir o processo de transformações pelas quais o Orçamento Público passou desde sua emergência até os dias atuais;
- ▶ Identificar que objetivos o atual modelo de Orçamento Público não é capaz de atender; e
- ▶ Investigar os principais desafios que se colocam aos estudantes do processo orçamentário para criar uma estrutura e um processo de Orçamento Público mais adequados.



## O ORÇAMENTO COMO PROCESSO EVOLUTIVO

Caro estudante,

Depois de havermos adquirido familiaridade com o Orçamento Público, vamos, nesta última Unidade, voltar ao ponto inicial de nossa disciplina e refletir: qual é o propósito disso tudo? Por que investimos nosso tempo em todo esse processo de orçamento? Na primeira Unidade, vimos que o orçamento é importante porque é por meio dele que se materializam as ações governamentais. Mas, por que é assim? Por que as ações têm que passar pelo orçamento? Qual é o benefício disso? Nesta Unidade, vamos verificar que o Orçamento Público tem uma razão de ser sociopolítica, que se manifesta em um processo histórico. O Orçamento Público surgiu em determinado momento da história humana, para resolver determinado problema, e vem se modificando ao longo do tempo para resolver outros problemas. Se ele é um processo evolutivo, surgem outras indagações: em que momento dessa evolução nós estamos agora? Nosso modelo de orçamento precisa de modificações? Que desafios ainda precisam ser perseguidos para se ter um modelo de orçamento considerado ideal, ou próximo ao ideal?

Veremos que essas perguntas ainda não têm respostas acabadas, o que nos abre um campo fértil para discussões e uma “belíssima avenida” para futuros trabalhos de pesquisa.

Agora que nos familiarizamos com o Orçamento Público, vamos voltar ao ponto inicial de nossa jornada e indagar novamente: por que precisamos de um Orçamento Público? Na primeira Unidade, vimos que o orçamento é importante porque é por meio dele que se materializam as ações governamentais. Mas, por que é assim? Por que as ações têm que passar pelo orçamento? Qual é o benefício disso?

Para responder a essas questões, considere as duas situações seguintes:

- ▶ Você está autorizado a falar ao celular no meio de uma sessão de cinema? Não. Apesar de não haver nenhuma lei proibindo pessoas de fazerem isso, se o fizerem, provavelmente levarão uma vaia ou ouvirão reclamações das pessoas presentes.
- ▶ Você está autorizado a conduzir seu veículo pela faixa de pedestres durante a passagem de um transeunte? Não. Você poderá ser multado pelas autoridades de segurança pública, se transgredir a regra, ou receber um sinal de agradecimento do pedestre, se respeitá-la.

Pois bem. A sociedade em que vivemos é composta de pessoas que agem de acordo com determinadas regras de conduta – formais ou informais. Essas regras são denominadas, na literatura acadêmica, de instituições. As instituições são as regras, tidas como legítimas pelos indivíduos, que definem o que os indivíduos e organizações podem fazer, bem como os incentivos e as sanções de cada conduta.

Sendo assim, podemos afirmar que o sistema orçamentário é uma instituição. Ele foi criado para definir as regras de gestão dos recursos públicos, de modo a respeitar e atender os interesses da coletividade.

*Você pode estar se perguntando: como e por que essa instituição foi criada?*

Vamos entender: houve uma época em que não havia nenhuma regra definida em relação ao poder de arrecadação de recursos da sociedade pelos governantes, nem sobre a forma de aplicação desses recursos. Na baixa Idade Média, por exemplo, sempre que um rei decidia fazer uma grande obra ou se via em dificuldades financeiras para custear uma guerra, ele estabelecia, unilateralmente, um tributo e o impunha aos habitantes do reino. São vários os exemplos de revoltas motivadas ou agravadas pelos excessos de tributação dos

reis (Revolução Gloriosa, na Inglaterra; Revolução Francesa; guerra de independência, nos EUA; Inconfidência Mineira, no Brasil etc.).

Em resposta aos excessos dos governantes, surgiu a ideia de se estabelecerem regras para disciplinar os assuntos de interesse coletivo, entre os quais a criação de impostos e sua aplicação. Esse regramento seria feito pelo colegiado de representantes da sociedade, que conhecemos hoje como poder legislativo, o qual teria suas prerrogativas sensivelmente fortalecidas com a instituição formal do Orçamento Público. Até hoje, a aprovação, o monitoramento, a fiscalização e a avaliação do Orçamento Público estão entre as principais funções do poder legislativo, sendo esse poder tão mais forte quanto mais efetivamente participe do processo orçamentário.

Na Idade Moderna, o primeiro país a estabelecer regras orçamentárias foi a Inglaterra, cuja Constituição passou a incluir o seguinte dispositivo:

Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu conselho comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis em seu montante. (MAGMA CARTA, 1215, art. 12, tradução da autora).

Portanto, considerando-se a expressão “conselho comum”, existente na citação anterior, que significa “parlamento” ou “Poder Legislativo”, ou seja, os representantes dos cidadãos, o rei só poderia criar e arrecadar um tributo se tivesse a prévia autorização do Poder Legislativo. Vemos, assim, que o Orçamento Público surgiu como instrumento de controle dos poderes dos governantes.

Contudo, percebe-se que, nesse momento, ainda não havia a separação entre as finanças do rei e as finanças do Estado, já que era o rei quem decidia o que fazer com os tributos arrecadados. Essa separação ocorreu paulatinamente, à medida que o Poder Legislativo foi estabelecendo requisitos para o planejamento, a organização e a demonstração das contas públicas. Além dos excessos de arrecadação de tributos, outros problemas vão se colocando no sistema político

A experiência inglesa se difundiu, somada a de outros países que também se tornaram referência em matéria orçamentária, como França e Estados Unidos.

e demandando que o orçamento se modifique para solucioná-los. Por exemplo: o governante pode decidir unilateralmente que aumentar o efetivo de soldados é mais importante do que aumentar o efetivo de médicos? Ao dar resposta negativa a essa pergunta, o Poder Legislativo estabelece regras para os gastos do governo e, conseqüentemente, passa a necessitar de um modelo de Orçamento Público que demonstre não apenas o que está sendo arrecadado, mas também como esses recursos estão sendo gastos.

Esse processo de amadurecimento institucional foi bastante lento, tendo levado mais de cinco séculos para chegar a um modelo de orçamento plenamente desenvolvido. Apenas em 1822 é que o Poder Executivo da **Inglaterra** apresentou ao parlamento um demonstrativo detalhando as receitas e despesas para o exercício.

Mas as transformações do orçamento não pararam por aí. A legislação orçamentária e as organizações que tratavam do Orçamento Público foram sofrendo modificações e se ampliando à medida que a sociedade industrial moderna se tornava mais complexa e as despesas governamentais se ampliavam.

Particularmente ao longo do século XX, o crescimento das despesas públicas foi marcante em praticamente todos os países – desenvolvidos e subdesenvolvidos. Enquanto o governo dos EUA, por exemplo, gastava 6,5% do PIB em 1890, esse percentual alcançou 35% na década de 1990 (GIACOMONI, 2008, p. 3). No Brasil, a participação do Estado no PIB saltou de 17% em 1947 para 47,5% em 1980.

Desse modo, podemos afirmar que crescimento das despesas públicas significa elevação da carga tributária ou do endividamento público para financiar tais gastos. Ou seja, tanto a carga tributária quanto à dívida do setor público cresceram substancialmente ao longo do tempo, com diversos efeitos sobre a economia e a sociedade. Veja alguns desses efeitos:

- ▶ O crescimento da carga tributária significa a retirada de recursos das mãos das pessoas e empresas para as mãos do governo, reduzindo a capacidade de investimentos do setor privado.

- ▶ Os tributos fazem parte dos custos de produção das empresas. Logo, se os tributos se elevam, os preços das mercadorias tendem a aumentar, alimentando a inflação e reduzindo o poder de compra das pessoas.
- ▶ Quando o governo eleva os tributos de forma seletiva, ou seja, fazendo-o incidir sobre determinadas atividades apenas, ele reduz a lucratividade desses setores e, conseqüentemente, incentiva a migração de investimentos para outros setores e atividades.
- ▶ Se, em vez de aumentar impostos, o governo opta por tomar empréstimos para financiar os seus gastos, ele aumenta sua capacidade de fazer gastos no presente, mas reduz a capacidade de gastar no futuro, pois terá que retirar, de suas receitas futuras, o montante necessário para pagar os juros da dívida contraída.
- ▶ Como o aumento dos tributos, o aumento da dívida pública também transfere recursos das pessoas e empresas para as mãos do Estado, reduzindo a capacidade de investimentos do setor privado.
- ▶ Além disso, como o dinheiro emprestado ao governo é operação que, regra geral, rende juros com baixo risco e esforço, o endividamento público desvia recursos de atividades produtivas que geram emprego, renda, bens e serviços na economia.

*Observando a Tabela 1, você percebe que a participação do governo nas contas nacionais aumentou ou diminuiu ao longo do tempo? Por quê?*

Tabela 1: Evolução da carga tributária e da dívida pública (% PIB)

Ano	Relação Dívida / PIB	Carga tributária
1994	30,01 %	27,90 %
1995	30,58 %	23,40 %
1996	33,28 %	28,60 %
1997	34,35 %	28,60 %
1998	41,71 %	29,70 %
1999	48,68 %	31,80 %
2000	48,78 %	32,50 %
2001	52,63 %	33,90 %
2002	55,50 %	35,50 %
2003	57,18 %	34,90 %
2004	51,81 %	38,10 %

Fonte: Elaborada pela autora deste livro

Por outro lado, crescimento dos gastos públicos significa expansão da infraestrutura (transportes, energia, comunicações, saneamento etc.), da prestação de serviços governamentais (educação, saúde, segurança pública e outros) e da concessão de benefícios públicos (transferência de renda, bolsas de estudo, auxílio-doença etc.), que são demandas feitas pela sociedade. Veja os mapas da Figura 11.

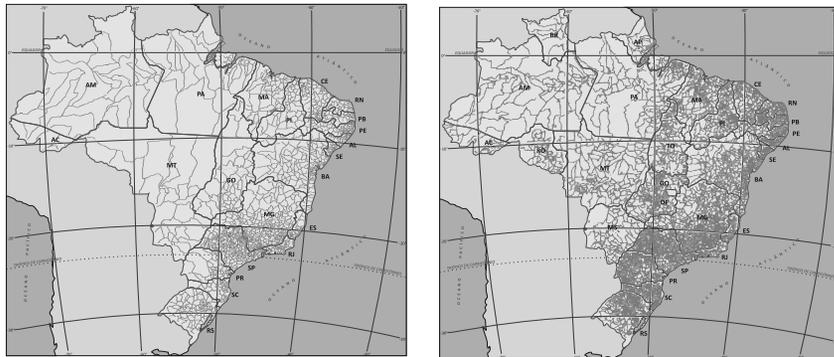


Figura 11: Evolução da malha viária terrestre dos municípios  
Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2000)

Logo, não é difícil percebermos que um dos principais dilemas da economia moderna é encontrar o equilíbrio entre os benefícios gerados pela atuação do Estado e os custos arcados pela sociedade

para prover as fontes de financiamento desses gastos. Nesse contexto, faz toda diferença ter um instrumento que deixe claro à sociedade os termos desse dilema. Esse instrumento é o Orçamento Público.

*Em meio a tantas controvérsias que rodeiam essa questão: qual é o tamanho do Estado de que precisamos?*

Sobressai o consenso de que, qualquer que seja o nível de gastos realizado pelo Estado, haverá sempre demandas não atendidas, devendo os recursos colocados à disposição do Estado serem utilizados com a máxima eficiência e eficácia.

Em suma, partimos de um modelo de orçamento que objetivava apenas controlar a capacidade dos governantes de arrecadar tributos e migramos, paulatinamente, para modelos que vão se tornando mais complexos para atender a necessidade de se evidenciar o planejamento de ações, as decisões de gastos e os resultados produzidos pelo governo.

O Orçamento Público não é apenas uma formalidade para se viabilizar a realização de ações – é um instrumento que foi se desenvolvendo ao longo do tempo para apoiar um valor sociopolítico fundamental: a gestão transparente e democrática dos recursos públicos.

*Em que ponto da evolução do Orçamento Público nos encontramos hoje?*

Quando o Orçamento Público foi criado e começou a ser difundido, a preocupação central era, como vimos, com o controle do montante de receitas arrecadadas e de gastos realizados pelo governo. Naquele contexto, desenvolveu-se o que hoje chamamos de

**orçamento tradicional.** O orçamento tradicional, conhecido como **lei de meios**, estipulava tetos orçamentários para cada unidade administrativa do governo e detalhava os objetos de gasto (pessoal, equipamentos etc.). Via-se o orçamento como um processo contábil, com foco no controle.

Já no início do século XX e particularmente após o advento da crise econômica de 1930, considerada a pior crise do capitalismo moderno, as autoridades passaram a reconhecer que o Estado tinha um papel importante a desempenhar na promoção do desenvolvimento econômico, devendo adotar políticas fiscais ativas (gastos públicos para gerar emprego e renda) e políticas regulatórias para disciplinar o funcionamento do mercado. Nesse novo cenário, o Orçamento Público passava a ser instrumento não apenas de controle dos gastos, mas também de execução da política fiscal.

Para desempenhar esse papel, o orçamento precisava detalhar com maior apuro a natureza econômica dos gastos, seus objetivos e metas e suas fontes de financiamento. Desenvolveram-se, principalmente no período pós-Segunda Guerra Mundial, diversas alternativas de elaboração orçamentária, das quais emanaram e se difundiram uma nova classificação econômica e funcional das despesas, bem como a estrutura orçamentária por programas e projetos, que aproximava orçamento e planejamento. O novo modelo, conhecido como **orçamento por programas**, representou um importante passo no aprimoramento da programação de gastos, por permitir a explicitação de custos e produtos e a discussão da relação custo/benefício das alternativas de ação.

A partir da década de 1970, quando as crises econômicas passaram a se manifestar em situações de excessivo endividamento por parte dos governos e dificuldades de elevação da carga tributária, passa-se a reconhecer que, ao invés de aumentar os gastos, o governo precisa gastar **melhor**. Ganha destaque a ideia de que o orçamento por programas precisa ser aperfeiçoado rumo ao um **orçamento por resultados ou orçamento de desempenho**, que coloque em relevo não o que o governo gasta, mas o que o governo realiza. O orçamento por programas, não obstante explicita os objetivos a serem alcançados pela atuação governamental, organiza-se segundo

a lógica de “insumos fornecidos/produtos gerados”, sem elementos que permitam auferir os resultados efetivamente alcançados pelas despesas realizadas.

O novo desafio, portanto, passa a ser o de fazer o orçamento contemplar dimensões importantes do processo de políticas públicas, como o planejamento estratégico e a avaliação de resultados e impactos.



Figura 12: Novas dimensões necessárias ao modelo orçamentário

Fonte: Elaborada pela autora deste livro

Observe que, no processo de aperfeiçoamento do modelo orçamentário, não se trata de substituir um valor (controle) por outro (resultados), mas de desenvolver um modelo que contemple e compatibilize cada um dos valores adquiridos ao longo da história: planejamento dos fins, controle de meios e avaliação dos resultados.

### *E no Brasil, como surgiu e evoluiu o orçamento?*

A primeira lei orçamentária brasileira foi editada em 1827, ainda no período monárquico. Contudo, devido a dificuldades de capacidade administrativa, logística e infraestrutura, não chegou a ser implementada. Somente em 1831 passa-se a ter a primeira experiência brasileira de orçamento, como pode ser observado na Figura 13.

A primeira Constituição republicana, promulgada em 1891 sob regime democrático, conferia ao parlamento poderes para elaborar a proposta de orçamento e tomar as contas do Poder Executivo. Nesse mesmo contexto, cria-se o Tribunal de Contas da União, que é, até hoje, um dos principais órgãos auxiliares do Poder Legislativo no exercício do controle externo.

Cerca de quatro décadas depois, em 1934, promulga-se nova Constituição, que centraliza as funções de Estado no Poder Executivo, incluindo-se aí a elaboração da proposta orçamentária. Ao Congresso Nacional, atribuiu-se a função de discutir e aprovar o orçamento e julgar as contas do Presidente da República.

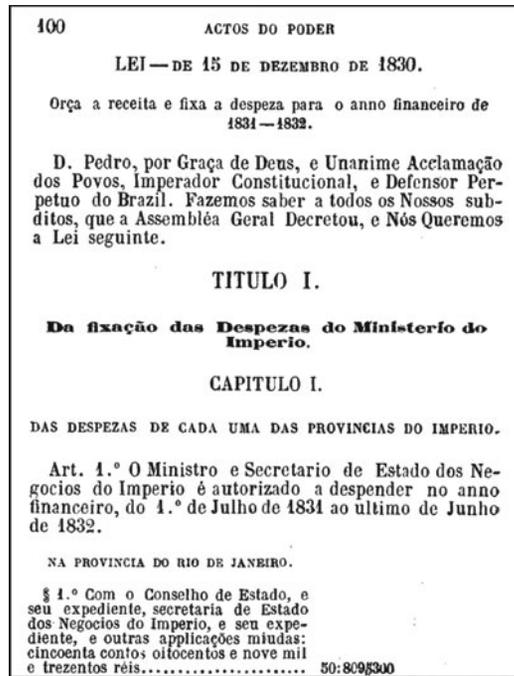


Figura 13: Fragmento da primeira lei orçamentária brasileira  
Fonte: Collecção das Leis do Império do Brazil (1876)

De modo geral, a partir daí haverá certa alternância entre as Constituições no que concerne às prerrogativas do poder executivo e do poder legislativo em iniciar, alterar e aprovar matéria orçamentária.

Mesmo durante a vigência de Constituições que conferiam ao Parlamento a iniciativa de elaborar o orçamento, como é o caso da Constituição de 1937 e 1967, o orçamento era, na prática, elaborado e decretado pelo Presidente da República.

Veja o seguinte dispositivo da Constituição de 1967 sobre as emendas do Congresso Nacional aos projetos de lei orçamentária:

Não serão objeto de deliberação emendas de que decorra aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou

programa, ou as que visem a modificar o seu montante, natureza e objetivo. (BRASIL, 1967).

*Se não podia modificar o montante, a natureza ou o objetivo das dotações dos órgãos e programas, qual a relevância de se apresentar emendas ao orçamento?*

Poucos eram os incentivos existentes para que os parlamentares se engajassem em um processo de aprendizado e de consolidação de entendimentos sobre o Orçamento Público.

Essa cultura política, que também implicava hipertrofia do Poder Executivo em matéria orçamentária, explica por que a atuação do Poder Legislativo (Congresso Nacional, assembleias estaduais e câmaras de vereadores) ainda é tímida nessa matéria, não obstante a Constituição de 1988 ter-lhe dado amplos poderes para alterar e fiscalizar o orçamento. O desinteresse e a baixa capacidade institucional e organizacional de lidar com o orçamento constituem uma herança com a qual temos que lidar ainda hoje.

Voltando a nossa história, em 17 de julho de 1940 foi editado o Decreto-Lei n. 2.416, que veicula o primeiro código orçamentário brasileiro. Esse decreto-lei trazia classificações para despesas e receitas e regulamentava os procedimentos de autorização dos gastos e escrituração das contas. Um ponto interessante a observar, que revela estarmos, naquele momento, sob um modelo de orçamento tradicional, é o fato de o processo orçamentário ter sido concebido como um processo contábil, a ser conduzido primariamente por contabilistas. Na verdade, a codificação constante do decreto-lei apenas converteu em norma legal resoluções aprovadas pela 2ª Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários. O foco predominante era no controle, particularmente no cumprimento de tetos orçamentários estabelecidos por órgão e por tipo de despesa (pessoal, equipamentos, etc.). As classificações eram estruturadas em objetos de gasto pormenorizados.



Conheça este decreto-lei acessando <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/De12416.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De12416.htm)>. Acesso em: 11 out. 2011.

O modelo orçamentário sofrerá modificações marginais até a edição da Lei n. 4.320/64. Essa lei representou um enorme avanço na concepção e organização do Orçamento Público no Brasil, tendo sido recepcionada pela Constituição de 1988, orientando até hoje os princípios orçamentários e a execução da despesa.

A Lei n. 4.320/64 trouxe não apenas a concepção do orçamento por programas, como também vários outros elementos inovadores, sinalizando para a adoção de um modelo de orçamento de desempenho. O foco predominante era na gerência das ações, nos custos incorridos e nos resultados a alcançar. Para tanto, propunha que se adotassem mensurações que possibilitassem a avaliação de desempenho das atividades, além da adoção de demonstrativos mais sintéticos, ao nível do elemento de despesa, dando mais flexibilidade ao gestor público.

Contudo, a substituição do Decreto-Lei n. 2.416/40 pela Lei n. 4.320/64 não teve o condão de alterar o processo decisório relativo à despesa pública. Permaneceu um acentuado viés jurídico e contábil na elaboração e gestão do orçamento, que só recentemente começamos a alterar. Isso mostra que

[...] a existência de uma lei não é suficiente para mudar o comportamento administrativo calcado mais no controle formal da despesa do que na aferição dos bens e serviços públicos efetivamente disponibilizados à sociedade. (CORE, 2004).

Além de alterar a legislação, é preciso criar capacidade organizacional, competências e tecnologias para se promover as mudanças desejadas.

*Mas qual é o modelo de orçamento que queremos?*

Há três princípios que norteiam a busca de aprimoramento do processo orçamentário e das estruturas de gestão das políticas públicas hoje:

- ▶ eficiência da máquina governamental;
- ▶ efetividade das políticas públicas; e
- ▶ qualidade do gasto.

Para tanto, o desafio consiste em se buscar um modelo de planejamento, governança e gestão voltados para resultados, visando a transcender o mero controle de insumos.

Atualmente, um dos principais problemas do processo orçamentário, no que respeita sua contribuição para o desenvolvimento humano e social no Brasil, reside no descasamento entre o processo de elaboração e execução do orçamento, de um lado, e o processo de elaboração e execução das políticas públicas, de outro. Veja o exemplo desse descasamento.

Em setembro de 2000, por ocasião da Cúpula do Milênio, 191 países assinaram a **Declaração do Milênio**. Com base nessa declaração, a Organização das Nações Unidas (ONU) elaborou a estratégia de desenvolvimento humano consolidada nos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

- ▶ Objetivo 1: Erradicar a pobreza extrema e a fome.
- ▶ Objetivo 2: Alcançar o ensino primário universal.
- ▶ Objetivo 3: Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia da mulher.
- ▶ Objetivo 4: Reduzir a mortalidade infantil.
- ▶ Objetivo 5: Melhorar a saúde materna.
- ▶ Objetivo 6: Combater o HIV/AIDS e outras enfermidades.
- ▶ Objetivo 7: Garantir a sustentabilidade do meio ambiente.
- ▶ Objetivo 8: Fomentar uma associação mundial para o desenvolvimento.

Como **signatário\*** da Declaração do Milênio, o governo brasileiro instituiu grupos de trabalho com cerca de 200 especialistas de 17 ministérios e de 14 agências do Sistema Nações Unidas, para tratar dos diversos temas da Declaração. Deliberou-se, por exemplo, que o governo brasileiro iria perseguir as seguintes metas:



Para saber mais sobre essa declaração, acesse: <http://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>. Acesso em: 11 out. 2011.

\***Signatário** – que ou aquele que assina ou subcreve um texto, um documento etc. Fonte: Houaiss (2009).

- ▶ Reduzir a 25%, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a 1 US\$ *per capita* por dia.
- ▶ Erradicar a fome até 2015.
- ▶ Garantir que, até 2015, todas as crianças do país concluam o ensino fundamental.
- ▶ Promover, na Rede do Sistema Único de Saúde, cobertura universal por ações de saúde sexual e reprodutiva até 2015.
- ▶ Até 2015, ter detido o crescimento da mortalidade por câncer de mama e de colo de útero, invertendo a tendência atual.
- ▶ Até 2015, ter reduzido a incidência da malária e da tuberculose.
- ▶ Até 2010, ter eliminado a hanseníase.



Para acessar aos Relatórios Nacionais de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, clique no *link Assessoria Direta ao Governo – Objetivos do Milênio*, no sítio: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1235&Itemid=68](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1235&Itemid=68)>. Acesso em: 11 out. 2011.

O Governo Federal já publicou três **Relatórios Nacionais de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**, em 2004, 2005 e 2007. Ocorre que a estrutura atual do PPA não permite identificar, nem quantificar, os gastos do Governo Federal alocados para a consecução desses objetivos. Não constou dos Relatórios Nacionais qualquer referência aos recursos investidos pelo Governo Federal para atingir as metas por ele mesmo instituídas. Assim, um desafio que se apresenta para o país é refletir nos planos de governo o esforço orçamentário para alcançar os Objetivos do Milênio.

A manifestação mais clara do descasamento entre orçamento e políticas públicas é o fato de que, na maior parte dos órgãos públicos, esses dois processos são tratados por unidades administrativas separadas, havendo uma unidade de planejamento, uma unidade de orçamento e unidades que tratam da execução finalística das políticas – com pouca integração entre eles.

**Desafio da integração: integrar planejamento, orçamento e execução das ações governamentais.**

Quando o foco da ação governamental é a resolução de um problema e a produção de impactos sobre determinada situação, faz-se necessário adotar estratégias que, via de regra, abarcam ações que estão sob a alçada de órgãos distintos. Por exemplo, a melhoria do desempenho escolar de estudantes carentes requer ações não apenas de educação e cultura, mas também de saúde e assistência social. A dificuldade de se promover trabalho cooperativo eficiente entre diferentes órgãos e unidades administrativas é o que se conhece hoje como problema da transversalidade.

**Desafio da Transversalidade:** garantir trabalho cooperativo eficiente entre diferentes unidades administrativas.

Outro problema reside na superposição de responsabilidades e ações entre os três níveis de governo, em alguns casos, e na falta de definição sobre os responsáveis pelo tratamento de determinados problemas, em outros casos. Mesmo quando as responsabilidades estão definidas, seria desejável o estabelecimento de sinergias entre esferas de governo, de modo a maximizar a troca de conhecimentos, tecnologias e outros recursos. Um dos mecanismos recentemente adotados para tratar essa questão é a celebração de consórcios públicos. Os consórcios públicos, regulamentado pela Lei n. 11.107/05, são parcerias formadas por dois ou mais entes da federação para a realização de objetivos de interesse comum, em qualquer área (tratamento de lixo, saneamento básico, saúde, abastecimento, projetos urbanos etc). Já há inúmeros consórcios em funcionamento, principalmente entre municípios, cujo andamento e resultados precisam ser acompanhados e estudados.

**Desafio da Cooperação:** integrar esforços de alocação de recursos nos três níveis de governo: União, Estados e municípios.

As inovações tecnológicas, organizacionais e normativas, contudo, pouco fazem por si mesmas. Não adianta inovar se as pessoas que vão operar essas inovações não estiverem preparadas para isso. Ao contrário, quando as pessoas estão motivadas e capacitadas a atender aos desafios, os resultados são surpreendentes mesmo sem alterações estruturais importantes. Para tanto, faz-se necessário empreender ações para profissionalizar e capacitar continuamente a força de trabalho, promover a criação e o gerenciamento de carreiras pensadas em perspectiva estratégica, introduzir e difundir a lógica de gestão por competências para melhor alocação e uso dos talentos e implementar sistemáticas de incentivo e responsabilização.

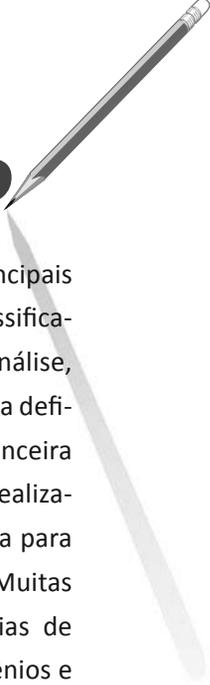
**Desafio da Gestão: investir em pessoas e capacidade de gestão.**

Chegado ao final de nossa discussão, caro estudante, é importante que você atente para dois aspectos fundamentais.

O primeiro é que as instituições e organizações orçamentárias que vigoram hoje – como a legislação de finanças públicas, os sistemas de informação, as práticas de planejamento, as comissões de orçamento do legislativo, os instrumentos de avaliação e controle, entre outros – são inovações muito recentes no contexto institucional brasileiro, a maior parte das quais datando da década de 1960 ou posterior. Isso quer dizer que ainda há muito a fazer no que diz respeito à compreensão e ao aperfeiçoamento dessas instituições e organizações, sobretudo no nível dos municípios.

O segundo aspecto é que os gestores públicos têm um papel ativo fundamental a desempenhar no processo de aperfeiçoamento de nosso modelo orçamentário, particularmente no tocante à ampliação da transparência e à pesquisa e desenvolvimento de novas práticas de planejamento, gestão e avaliação orçamentária.

# Resumindo



Nesta Unidade, aprendemos a reconhecer os principais eventos da execução orçamentária e a utilizar as classificações orçamentárias como informações que auxiliam a análise, gestão, avaliação e controle da despesa. Vimos que, após a definição do cronograma de desembolso e programação financeira para os órgãos, a execução da despesa se inicia pela realização dos procedimentos licitatórios, passando em seguida para o empenho, a liquidação e o pagamento dos credores. Muitas vezes a despesa é realizada por meio de transferências de recursos a outros entes, mediante a celebração de convênios e contratos de repasse, que aprendemos a reconhecer e, no caso da União, a acompanhar eletronicamente.

Todos esses conhecimentos adquiridos, contudo, são meramente instrumentais para se alcançar aquilo que de fato importa: a obtenção de resultados efetivos para os problemas subjacentes ao planejamento orçamentário. Isso nos conduziu à última parte desta Unidade, relativa aos procedimentos e canais de avaliação e controle da gestão orçamentária. Vimos que esse controle se exerce, de forma investigativa, e não meramente formal, por meio das instâncias de controle interno, externo e social. O aperfeiçoamento dos instrumentos de avaliação e controle retroalimentam os processos de planejamento, elaboração e execução orçamentária, contribuindo para o alcance da gestão pública que todos almejam.



## ***Atividades de aprendizagem***

Para saber se você entendeu o que foi apresentado até aqui, responda às atividades propostas. Caso tenha alguma dúvida, faça uma releitura atenciosa dos conceitos ainda não entendidos ou, se necessário, entre em contato com seu tutor.

1. Em 2000, o Governo Federal adotou nova metodologia de elaboração e gestão do PPA. Pesquise que inovações foram introduzidas e elabore um breve ensaio sobre a relação entre essas inovações e o objetivo de se instituir uma gestão orçamentária por resultados.
2. Escolha um dos desafios discutidos nesta Unidade e mostre como ele se aplica ao processo orçamentário. Em que a superação desse desafio favoreceria a qualidade do gasto público?
3. Historicamente, tem havido muita controvérsia sobre o quanto o governo deveria expandir seus gastos. Alguns consideram que o governo gasta demais e inibe a atuação do setor privado. Outros acham que os gastos do governo induzem ao crescimento econômico. Pesquise em jornais e sítios eletrônicos e identifique duas opiniões divergentes sobre esse assunto. Que razões cada autor defende como embasamento ao que pensa? Que opinião você, estudante, tem sobre o tema?

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Caro estudante, chegamos ao final desta disciplina.

Como você pôde observar, abordamos uma das tarefas mais importantes no gerenciamento operacional, alinhado às orientações políticas de governo, que consiste em cuidar do financiamento do plano estratégico de ações, considerando um conjunto de instrumentos definidos em arcabouço legal normativo integrado. Um dos instrumentos é o plano operacional, derivado do plano estratégico, com abrangência para o mandato do gestor do executivo. O controle desse plano não deve somente retroalimentar o plano estratégico, mas também embasar a definição dos recursos orçamentários necessários ao âmbito público.

Vimos ainda que o Orçamento Público, sua elaboração, aprovação e gestão exigem conhecimentos bastante aprofundados do ciclo orçamentário e também a implementação de um sistema de informações que o integre às etapas financeira e contábil do ciclo de gestão das receitas e despesas. Por estar sustentado em arcabouço legal formado pelas leis orçamentárias, esse instrumento está sujeito à gestão compartilhada de poderes distintos – Legislativo e Executivo – o que faz do orçamento um instrumento de sinalização concreta da capacidade governativa dos órgãos públicos.

Por fim, vimos que o embate político, mencionado anteriormente, deve ser acompanhado, se necessário, por revisão das políticas públicas vigentes e ampla disseminação de informações aos demais atores, em particular, à sociedade, para que o controle a ser exercido por ela esteja sustentado em definições atualizadas das prioridades do governo.

Não finalize seus estudos por aqui... Continue pesquisando para construir o seu conhecimento.

Foi um prazer enorme trabalhar com você ao longo desta disciplina.

Sucesso!

*Professora Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos*

# Referências



ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Marcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. *Gestão de Finanças Públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal*. Brasília, 2008.

ATLAS NACIONAL DO BRASIL. 3. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. 1 atlas. Escalas variam; Divisão territorial brasileira 2005. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2006. Disponível em: <[ftp://geoftp.ibge.gov.br/Organizacao/Divisao\\_Territorial/](ftp://geoftp.ibge.gov.br/Organizacao/Divisao_Territorial/)>. Acesso em: 11 out. 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Mensagem do Presidente. In: *Plano plurianual 2008-2011: projeto de lei*. Brasília, DF: MP, 2007. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano\\_plurianual/PPA/081015\\_PPA\\_2008\\_mesPres.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/PPA/081015_PPA_2008_mesPres.pdf)>. Acesso em: 11 out. 2011.

\_\_\_\_\_. Biblioteca Câmara dos Deputados. *Collecção das Leis do Imperio do Brazil 1830*. Rio de Janeiro: Typografia Nacional, 1876. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/conteudo/colecoes/Legislacao/leisocerizadas/Leis1830vILeg.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2011.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. *Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira*. [2006?]. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/213>>. Acesso em: 11 out. 2011.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 11 out. 2011.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 6.601, de 10 de outubro de 2008a*. Dispõe sobre a gestão do plano Plurianual 2008-2011 e de seus programas. Disponível em: <<http://www.sigplan.gov.br/download/sigplan/decreton%206601.htm>>. Acesso em: 11 out. 2011.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 11 out. 2011.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanço da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm)>. Acesso em: 11 out. 2011.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 8.142, de 28 de dezembro 1990*. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8142.htm)>. Acesso em: 11 out. 2011.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm)>. Acesso em: 11 out. 2011.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 9.452, de 20 de março de 1997*. Determina que as Câmaras Municipais sejam obrigatoriamente notificadas da liberação de recursos federais para os respectivos municípios e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9452.htm)>. Acesso em: 11 out. 2011.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 11 out. 2011.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005*. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm)>. Acesso em: 11 out. 2011.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 11.653, de 7 de abril de 2008*. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11653.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11653.htm)>. Acesso em: 11 out. 2011.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 11.768, de 14 de agosto de 2008b*. Dispõe sobre as diretrizes e a execução da Lei orçamentária de 2009 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/L11768.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/L11768.htm)>. Acesso em: 11 out. 2011.

- \_\_\_\_\_. *Lei n. 11.897, de 30 de dezembro de 2008c*. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11897.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11897.htm)>. Acesso em: 11 out. 2011.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. *Manual de demonstrativos fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios*. 3. ed., 2010. v. 2 Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/MDF\\_Volumell\\_3edicao.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/MDF_Volumell_3edicao.pdf)>. Acesso em: 11 out. 2011.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Receitas Públicas: manual de procedimentos*. Brasília: STN/Coordenação-Geral de Contabilidade, 2007. 233 p.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual técnico de Orçamento (MTO)*. Versão 2010. Brasília, DF: MP, 2009a. Disponível em: <[https://www.portalfsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/MTO\\_2010\\_VF6\\_de\\_190510.pdf](https://www.portalfsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/MTO_2010_VF6_de_190510.pdf)>. Acesso em: 11 out. 2011.
- \_\_\_\_\_. *Portaria n. 42, de 14 de abril de 1999*. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que trata o inciso I do § 1º do artigo 2º e § 2º do artigo 8º, ambos da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2011.
- \_\_\_\_\_. *Portaria Interministerial n. 163, de 4 de maio de 2001*. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e municípios, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portarias325e519.PDF>>. Acesso em: 11 out. 2011.
- \_\_\_\_\_. *Senado Federal (2009b)*. Disponível em: <[http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado/LOAM/Execucao?p\\_ano=2009](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/LOAM/Execucao?p_ano=2009)>. Acesso em: 11 out. 2011.
- \_\_\_\_\_. Senado Federal (2009c). *Resoluções do Senado Federal*, v. 39. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Resolucoes/2009.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2011.
- \_\_\_\_\_. Senado Federal. Orçamento da União. *SIGA Brasil*. [2006]. Disponível em: <[http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado/SigaBrasil](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil)>. Acesso em: 11 out. 2011.

CORE, Fabiano. Reformas orçamentárias no Brasil: uma trajetória de tradição e formalismo na alocação dos recursos públicos. In: *Anais do IX Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado y da Administração Pública*. Madrid, 2-5 de novembro de 2004. Disponível em: < <http://pt.scribd.com/doc/34744428/Artigo-CLAD-2004-Reformas-orcamentarias-no-Brasil-uma-trajetoria-de-tradicao> >. Acesso em: 11 out. 2011.

COSTA, Marilene *et al.* Processo de Implantação do Orçamento Participativo em Campina Grande - PB. *Veredas FAVIP*, Caruaru, v. 2, n. 2, jul./dez. 2005. Disponível em: <<http://veredas.favip.edu.br/index.php/veredas/article/viewPDFInterstitial/47/45>>. Acesso em: 11 out. 2011.

FEDOZZI, Luciano. *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: FASE/IPPUR, 1997.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. São Paulo: Atlas, 2008.

HOUAISS, Instituto Antônio Houaiss. *Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa*. Versão 3.0. Rio de Janeiro: Objetiva, dez. 2009. 1 CD-ROM.

LACOMBE, Francisco José Masset. *Dicionário de negócios: mais de 6.000 termos em inglês e português*. São Paulo: Saraiva, 2009.

SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira; MEDEIROS, Otavio Ladeira de (Org.). *Dívida Pública: a experiência brasileira*. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, Banco Mundial, 2009. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/divida\\_publica/downloads/livro/livro\\_eletronico\\_completo.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/divida_publica/downloads/livro/livro_eletronico_completo.pdf)>. Acesso em: 11 out. 2011.

TREVISAN, Antoninho Marbo *et al.* *O Combate à Corrupção nas Prefeituras do Brasil*. Cotia: Ateliê Editorial, 2004. Disponível em: <<http://www.amarribo.org.br/mambo/images/stories/organizar/ocacnpdb3ed.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2011.



## MINICURRÍCULO

### Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Doutora em Políticas Públicas e Gestão para o Desenvolvimento pela Universidade de Manchester (2005) e Mestre em Economia pela Universidade de Brasília (1996). Atualmente é Consultora de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal e professora da Escola Nacional de Administração Pública e da Fundação Getúlio Vargas. Tem experiência nas áreas de Economia, Planejamento, Administração Pública e Governança Eletrônica, atuando principalmente nos seguintes temas: planejamento e gestão de políticas públicas, transparência e controle social dos gastos públicos, soluções de tecnologia da informação para o setor público e avaliação de impacto de políticas sociais.





ISBN 978-85-7988-134-3



9 788576 483625



UENF  
Universidade Estadual  
do Norte Fluminense



Universidade  
Federal  
Fluminense



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
UFRRJ



Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo  
à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro



GOVERNO DO  
Rio de Janeiro

SECRETARIA DE  
CIÊNCIA E TECNOLOGIA



UNIVERSIDADE  
ABERTA DO BRASIL

Ministério da  
Educação



GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA