

Orçamento Público

Diogo Joel Demarco

7




**Curso de Extensão
em Administração
Pública da Cultura**

Ministério da
Cultura

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA


UFRGS
UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO GRANDE DO SUL


ESCOLA DE
ADMINISTRAÇÃO

EXPEDIENTE

Governo Federal

Presidente da República Federativa do Brasil | Dilma Vana Rousseff

Vice-Presidente da República Federativa do Brasil | Michel Temer

Ministra da Cultura | Marta Suplicy

Secretária Executiva | Ana Cristina da Cunha Wanzeler

Secretário de Articulação Institucional (substituto) | Bernardo da Mata Machado

Universidade do Rio Grande do Sul

Reitor | Carlos Alexandre Netto

Vice-Reitor | Rui Vicente Oppermann

Pró-Reitora de Extensão | Sandra de Deus

Diretor da Escola de Administração | Hugo Fridolino Müller Neto

Chefe do Departamento de Ciências da Administração | Takeyoshi Imasato

CONTEÚDO E EXECUÇÃO

Equipe Técnica

Coordenação | Rosimeri Carvalho da Silva

Vice-Coordenação | Sueli Goulart

Analista Técnica | Eloise Helena Livramento Dellagnelo

Corpo Docente | Cristina Amélia Pereira de Carvalho, Diogo Demarco, Eloise Helena Livramento Dellagnelo, Fernando Lopes, José Marcio Barros, Maria Ceci Misoczky, Mariana Baldi, Rogério Fae, Sueli Goulart.

Equipe de apoio | Felipe Amaral Borges, Fernanda Acosta, Guillermo Cruz, Maria do Carmo Dambroz, Patrícia Tometich, Willian Ansolin.

Projeto Gráfico e Diagramação | Márcia Mylius

D372o Demarco, Diogo Joel.

Orçamento público/Diogo Joel Demarco. - Porto Alegre: Ministério da Cultura/UFRGS/EA, 2014. 63p. - (Módulo 7. Apostila do Curso de Extensão em Administração Pública da Cultura)

1. Administração pública. 2. Políticas públicas. 3. Orçamento público. 4. Gestão pública. 5. I. Título

CDU 336

Catálogo na publicação: Tânia Fraga – CRB 10/765

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Escola de Administração

Rua Washington Luiz, 855

90010-470 Porto Alegre RS

Fone: (51) 33083991

www.ufrgs.br/escoladeadministracao

SUMÁRIO

MÓDULO 7 **ORÇAMENTO PÚBLICO**

INTRODUÇÃO	5
UNIDADE I	
INTRODUÇÃO AO ORÇAMENTO PÚBLICO	7
UNIDADE II	
SISTEMA BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO	13
UNIDADE III	
CLASSIFICAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS	31
UNIDADE IV	
PROCESSO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	43
UNIDADE V	
DESAFIOS PARA O APERFEIÇOAMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO	55
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	62

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

MÓDULO
7

Prezado Aluno,

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, de passar pelo orçamento. Desta maneira, 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.

Conforme Rita de Cássia Santos (2010), de modo simplificado podemos definir orçamento público como a sistemática por meio da qual se estimam as receitas e se fixam os gastos a serem financiados com tais receitas. Neste sentido, é importante reconhecermos que o orçamento público pode ser instrumento de boa ou de má gestão pública, dependendo da qualidade do planejamento que ele reflita. Para a autora, nessa qualidade, ele é sempre instrumento de planejamento e de gestão pública. Cabe a nós aprender a torná-lo cada vez mais adequado e colocá-lo a serviço do desenvolvimento humano e ambiental em nosso País.

É a partir desta perspectiva que este [Guia de Estudos](#) se propõe a introduzir os gestores públicos, sobretudo os da área da cultura, na compreensão do orçamento público. Tal domínio contribui para uma maior interação entre o planejamento governamental, expresso principalmente pelos Planos Plurianuais (PPAs) e a gestão orçamentária e financeira dos recursos públicos alocados na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Neste sentido, o objetivo geral deste Guia é introduzir o aluno a uma visão sistêmica do processo orçamentário brasileiro, por meio de um processo de aprendizagem que lhe possibilite alcançar uma compreensão global do processo orçamentário público, da teoria e da prática dos orçamentos, bem como da legislação pertinente à prática orçamentária.

Este Guia foi elaborado tendo por referência a publicação "Plano plurianual e orçamento público", elaborada por Rita de Cássia Santos e utilizada como material didático em disciplina do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, realizado no âmbito da Universidade Aberta do Brasil (UAB). Além da síntese deste material, utilizaram-se igualmente como referência as apresentações realizadas pelo autor durante a etapa presencial do Curso de Extensão em Administração da Cultura (CEAC).

O GUIA ESTÁ ESTRUTURADO EM CINCO UNIDADES.

Na **UNIDADE I**, você estudará o conceito e as características do orçamento público, em particular seu entendimento como instrumento de planejamento e execução das finanças públicas. A ênfase estará na compreensão do orçamento como materialização do planejamento governamental em políticas públicas para a população e, portanto, como uma ferramenta para garantia de direitos fundamentais.

Após compreender a importância do orçamento público como instrumento de gestão, na **UNIDADE II** você conhecerá a estruturação e as características do Sistema Brasileiro de Planejamento e Orçamento, conjunto de leis que visa estabelecer regras básicas para conferir racionalidade, eficiência e transparência aos processos de elaboração, execução e controle do orçamento público, integrando-o ao processo de planejamento das políticas públicas.

Na **UNIDADE III**, você conhecerá os aspectos gerais da classificação orçamentária brasileira. Compreender as classificações orçamentárias é condição essencial para compreender como o planejamento governamental se materializa em ações orçamentárias, criando condições de participar de seu processo de elaboração, gestão, acompanhamento e avaliação.

Na **UNIDADE IV**, você conhecerá as etapas de execução — empenho, liquidação e pagamento — das despesas orçamentárias, ressaltando os principais aspectos a serem observados na realização dos gastos públicos.

Por fim, a **UNIDADE V** destina-se a discutirmos os desafios para o aperfeiçoamento do orçamento público, no sentido de definir princípios que norteiam a busca de aprimoramento do processo orçamentário e das estruturas de gestão das políticas públicas.

Em todas as unidades serão apontados diferentes recursos metodológicos, como vídeos e leituras complementares para o entendimento e aplicação do conteúdo deste Guia de Estudos.

Bom estudo!



INTRODUÇÃO AO ORÇAMENTO PÚBLICO

UNIDADE
I

MÓDULO
7

Conceito e finalidades

De modo sintético podemos definir o orçamento público como a sistemática por meio da qual se estimam as receitas e se fixam os gastos a serem financiados com tais receitas (SANTOS, 2010).

Segundo glossário elaborado pela UNICEF (2011), orçamento pode ser definido como,



documento do Poder Executivo, aprovado pelo Poder Legislativo, que estima receitas e despesas para o período de um ano para todos os seus órgãos, discriminando o programa de trabalho autorizado a ser realizado, elaborado segundo os princípios da unidade, universalidade e anualidade. Do ponto de vista político, corresponde ao contrato formulado anualmente entre governo, administração e sociedade sobre as ações a serem implementadas pelo Poder Público. (UNICEF, 2011, p. 74)

Conforme Santos (2010), orçamento é importante porque é por meio dele que se **materializam** as ações governamentais. Neste sentido, é instrumento de planejamento e execução das finanças públicas.

É importante reconhecermos que o orçamento público pode ser instrumento de boa ou de má gestão pública, dependendo da qualidade do planejamento que ele reflita. 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. Nessa qualidade, ele é sempre um **instrumento de planejamento e de gestão pública**.

Não esqueça:

Gestão pública é a arte de planejar, organizar, coordenar, comandar e controlar assuntos de interesse coletivo por meio da mobilização de estruturas e recursos do Estado. Ela visa, fundamentalmente, garantir o bem estar da comunidade, zelando pela manutenção dos bens e serviços públicos e pelo enfrentamento de situações consideradas problemáticas pelos cidadãos.

Em termos simples, o orçamento público reúne, de forma sistemática e organizada, todas as receitas estimadas para um 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, devendo conter a estimativa das receitas e autorização para realização de despesas da administração pública direta e indireta em um determinado exercício — ano fiscal —, que, no caso brasileiro, coincide como o **ano civil**: 01 de janeiro a 31 de dezembro.

VAMOS REFLETIR UM POUCO:

Você já pensou 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 de gestão e controle, 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 um instrumento para a consecução de ações que façam sentido para a comunidade e que atendam ao interesse público. Nas diversas áreas de intervenção governamental — saúde, educação, habitação, transporte, cultura 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.

O orçamento público é um dos principais instrumentos de que o gestor público dispõe para dar cumprimento às suas funções, e sem seu amparo ele pouco pode fazer.

Planejamento e orçamento público — breve histórico da sua evolução no Brasil

Até 1964 o modelo orçamentário brasileiro sofreu modificações marginais até a edição da Lei nº 4.320/64. Essa lei 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. Ela representou um enorme avanço na concepção e na organização do orçamento público no Brasil, tendo sido recepcionada pela Constituição de 1988 e orientando até hoje os princípios orçamentários e a execução da despesa.

O foco predominante se dava na gerência das ações, nos custos incorridos e nos resultados a alcançar. Para tanto, propunha que fossem adotadas mensurações que possibilitassem a avaliação de desempenho das atividades, além da adoção de demonstrativos mais sintéticos, em nível de elemento de despesa, dando mais flexibilidade ao gestor público.

Apesar disso, a substituição do Decreto-Lei nº 2.416/40 pela Lei nº 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 na gestão do orçamento, que só recentemente começamos a alterar.

Isso nos mostra, conforme argumenta Fabiano Core (2004), 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**. Além de alterar a legislação, a Administração Pública precisa **criar capacidade organizacional, competências e tecnologias** para promover as mudanças desejadas.

Em síntese, debater orçamento público passa pela discussão dos instrumentos de planejamento de políticas públicas, que são os **planos e programas de governo** dos quais o orçamento deve emanar. Essa discussão passa pelo exame do desenho orçamentário trazido pela Constituição Federal de 1988, que deu importante passo na restauração das práticas de planejamento governamental no País ao integrar planejamento e orçamento no **mesmo processo decisório** de alocação dos recursos públicos. A Constituição brasileira reforça a concepção de **orçamento por programas** e a **criação do sistema de planejamento e orçamento**.

Apesar de encontramos uma tendência de senso comum em identificar *Orçamento Público* como “Lei Orçamentária Anual”, o orçamento público é, na verdade, a conjunção de três leis que compõem o Sistema Brasileiro de Planejamento e Orçamento, preconizado pela Constituição de 1988: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Cada uma destas leis contribui para o planejamento das ações segundo enfoques e horizontes próprios.

Em que pese apontarmos para a estreita relação entre orçamento e planejamento governamental, ao longo de muitas décadas, as administrações públicas no Brasil, em todos os níveis de governo — federal, estadual e municipal — foram conduzidas à luz de instrumentos e experiências muito pobres de planejamento.

Conforme Santos (2010), diferentes fatores contribuíram para sermos cidadãos e agentes públicos pouco familiarizados com o planejamento das ações governamentais, a saber:

- a instabilidade política e econômica;
- a ausência de cultura de planejamento;
- o imediatismo no trato dos problemas;
- a apropriação patrimonialista dos recursos coletivos; e
- as deficiências das técnicas de gestão.



As consequências da falta de vivência e de experiência acumulada em planejamento se traduzem em:

- dificuldades de compreensão sobre os problemas a serem tratados;
- baixa eficiência no uso dos recursos;
- pouca eficácia das soluções adotadas;
- falta de efetividade das ações governamentais e;
- desperdício de tempo, esforço humano e recursos.

Ao estudarmos a gênese e o desenvolvimento do orçamento público, até chegarmos ao que conhecemos hoje, podemos verificar que o orçamento público se manifesta como um **processo evolutivo**, cujos modelos vão se transformando à medida que novos problemas se colocam.

Segundo Santos (2010), 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 quais são os termos desse dilema. Esse instrumento é o **orçamento público**.

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

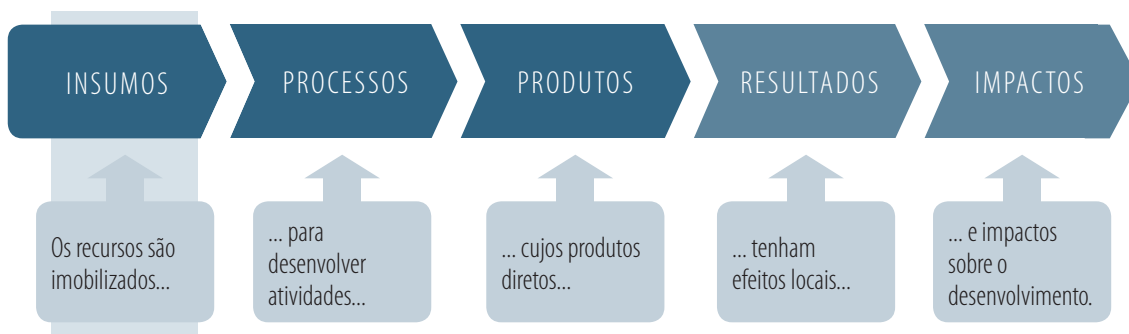
Em suma, ao analisar a trajetória de evolução do orçamento público, partimos de um modelo de orçamento que visava apenas controlar a capacidade dos governantes de arrecadar tributos e migramos, paulatinamente, para modelos que vão se tornando **mais complexos** para atender a necessidade de evidenciar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

O orçamento público não é apenas uma formalidade para a Administração Pública 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**.

Para conhecer mais:

Para conhecer mais sobre o processo evolutivo do orçamento público recomendamos a leitura dos capítulos 3 e 4 do livro *Orçamento Público*, de James Giacomoni, que tratam respectivamente da evolução histórica e conceitual do orçamento público no Brasil e em países como Inglaterra, França e Estados Unidos.

Assim, conforme destaca Santos (2010), o novo desafio neste processo evolutivo do orçamento passa a ser o de contemplar dimensões importantes do processo de políticas públicas, como o **planejamento estratégico** e a **avaliação de resultados e impactos** conforme apresentado na figura abaixo:



Conforme esta autora, no processo de aperfeiçoamento do modelo orçamentário, não se trata de substituímos um valor (controle) por outro (resultados), mas de desenvolvermos 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**.



SISTEMA BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

UNIDADE
II

MÓDULO
7

Depois de muitas décadas de uma gestão 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 restringir-se 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 Orçamentária 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.

Segundo Santos (2010, p. 20), é importante ressaltar que, além do PPA, existem outros instrumentos de planejamento de médio e longo prazo, os planos, os programas e as políticas elaboradas para as diversas áreas de governo. Alguns desses instrumentos decorrem de leis federais; outros, de normas locais. Por exemplo:

- o plano municipal de saúde, exigido pela Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, para que o município receba recursos do Sistema Único de Saúde;
- o plano municipal de assistência social, exigido pela Lei nº 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 nº 10.257, de 10 de julho de 2001); e
- o plano municipal de educação, consoante o Plano Nacional de Educação e seus planos decenais (Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001).

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 boa for a qualidade desses planos de médio e longo prazo.

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

- **Plano Plurianual (PPA).**
- **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).**
- **Lei Orçamentária Anual (LOA).**

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



Mas, antes de seguir adiante, vamos saber mais sobre orçamento público brasileiro usando outro recurso.

Para entender como se estrutura e funciona o sistema brasileiro de planejamento e orçamento, de forma simples e resumida, assista à série de animação **Orçamento Fácil**.

Desenvolvida pelo Senado Federal, mostra, em 12 vídeos, o que é feito com os recursos dos impostos, taxas e contribuições pagos pelos brasileiros.

Orçamento Público — Sistema Financeiro Nacional — PPA, LDO e LOA —
Vídeo completo: 26:54m. <http://www.youtube.com/watch?v=Ejoaf7hW0YE>

ASSISTA AO VÍDEO E NA SEQUÊNCIA CONTINUE A LEITURA.

Características e estruturação atual

Depois de assistir ao vídeo, vamos reforçar algumas das características mais importantes quanto às finalidades e características das leis que compõem o sistema de planejamento e orçamento brasileiro.

De modo geral podemos destacar as seguintes **características** legais do processo orçamentário brasileiro:

- É uma **lei formal** — formalmente o orçamento é uma lei, mas, em vários casos ela não obriga o Poder Público, que pode, por exemplo, deixar de realizar uma despesa autorizada pelo legislativo. Dizemos, assim, que o orçamento é uma lei formal, pois diversas vezes deixa de possuir uma característica essencial das leis: a coercibilidade. No Brasil, possui caráter meramente **autorizativo** das despesas públicas ali previstas;
- É uma **lei temporária** — a lei orçamentária tem vigência limitada (um ano);
- É uma **lei ordinária** — todas as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) são leis ordinárias. Os créditos suplementares e especiais também são aprovados como leis ordinárias;
- É uma **lei especial** — possui processo legislativo diferenciado e trata de matéria específica.

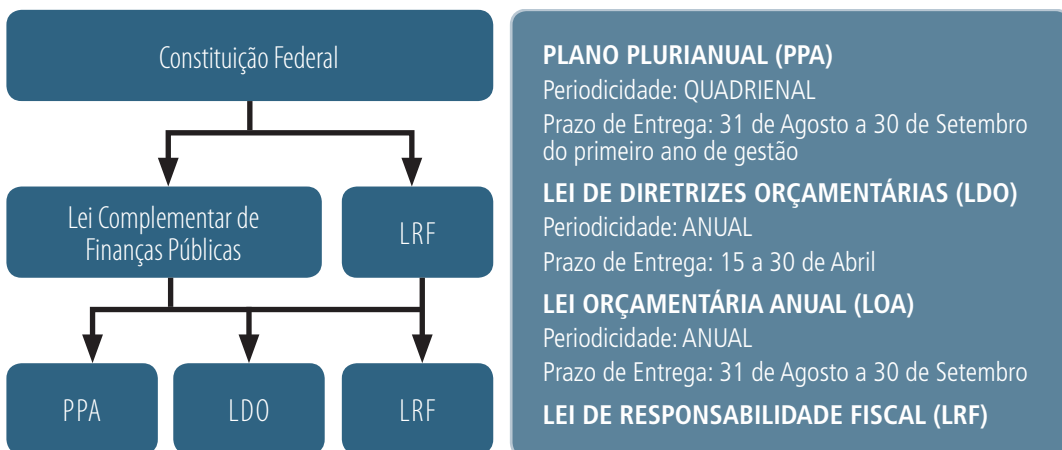
O trâmite legal das leis que compõem o sistema brasileiro tem um rito que, por definição constitucional, inicia com a proposta de Projeto de Lei (PL), encaminhada pelo Executivo para apreciação e aprovação pelo Legislativo, voltando ao Executivo para sanção e promulgação, com ou sem vetos ao texto aprovado pelo Legislativo. Caso ocorra veto pelo Executivo, ela volta para o Legislativo analisar e aprovar ou rejeitar o veto.



(*) A aprovação 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.

Os princípios orçamentários visam estabelecer regras básicas, a fim de conferir racionalidade, eficiência e transparência aos processos de elaboração, execução e controle do orçamento público. Válidos para todos os Poderes e para todos os entes federativos — União, Estados, Distrito Federal e Municípios —, são estabelecidos e disciplinados tanto por normas constitucionais e infraconstitucionais quanto pela doutrina.

O tripé legal estruturante do sistema pode ser sintetizado, em termos da sua estruturação e características, no quadro que segue:



A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ou Lei Complementar nº 101 (04/05/2000), é o principal instrumento regulador das contas públicas no Brasil, estabelecendo metas, limites e condições para gestão das Receitas e das Despesas e obrigando os governantes a assumirem compromissos com a arrecadação e gastos públicos.

A LRF se apoia em quatro eixos:

- 1.** Planejamento — é feito por intermédio de mecanismos como o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), que estabelecem metas para garantir uma eficaz administração dos gastos públicos;
- 2.** Transparência — é a ampla e diversificada divulgação dos relatórios nos meios de comunicação, inclusive internet, para que todos tenham oportunidade de acompanhar como é aplicado o dinheiro público;
- 3.** Controle — é aprimorado pela maior transparência e pela qualidade das informações, exigindo uma ação fiscalizadora mais efetiva e contínua dos Tribunais de Contas;
- 4.** Responsabilização — são sanções que os responsáveis sofrem pelo mau uso dos recursos públicos. Essas sanções estão previstas na legislação que trata dos crimes de responsabilidade fiscal (Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000).

A **LRF** é um capítulo a parte na legislação que trata do sistema de planejamento e orçamento no Brasil que, pelas suas implicações necessita de um aprofundamento.

Conheça mais:

Para conhecer mais sobre o a LRF e seus impactos sobre a Administração Pública, recomendamos a leitura dos capítulos 24 e 25 do livro “Finanças Públicas”, de José Matias-Pereira, que trazem comentários e um balanço da implementação da LRF no país.

Para uma consulta rápida de um resumo da LRF dê uma olhada no link: <http://www.igepri.org/observatorio/?p=4826> Este link leva ao Observatório da Gestão Pública, uma entidade de direito privado sem fins lucrativos com o objetivo de fiscalizar a prática da gestão pública na cidade de Marília/SP.

Despesas com Pessoal Repartição dos Limites Globais

ESFERA	Legislativo e Tribunal de contas	Judiciário	Ministério Público	Executivo mais Adm. Direta	Limite Total
FEDERAL	2,5%	6,0%	0,6%	40,9%	50% da RCL
ESTADUAL	3,0%	6,0%	2,0%	49%	60% da RCL
MUNICIPAL	6,0%	-	-	54%	60% da RCL

Plano Plurianual — PPA

É uma lei orçamentária que define as ações de governo para um período igual ao do mandato presidencial (atualmente de quatro anos) e evidencia, em quadros demonstrativos, quais serão os programas de trabalho a serem implementados pelos gestores públicos durante esse período. É o ponto de partida do plano de governo, nele devendo estar contida toda a programação de médio prazo do governo.

Define as estratégias, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para as relativas aos programas de duração continuada (artigo 165 da CF).

CARACTERÍSTICAS

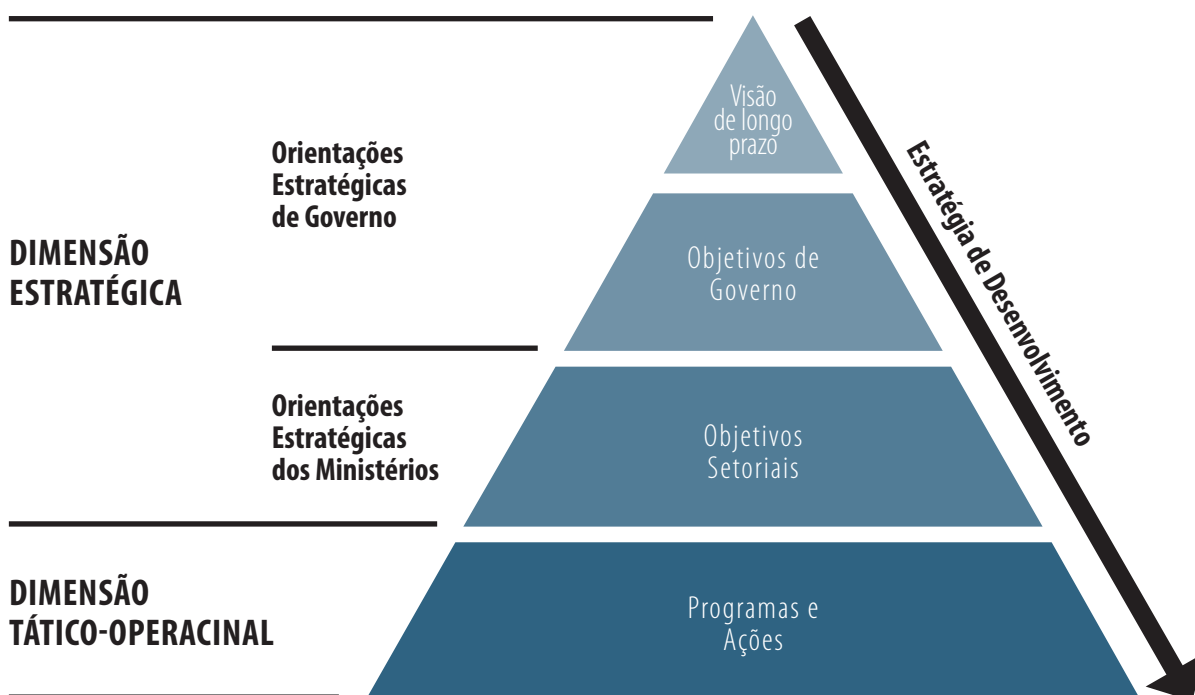
- As **despesas de capital** são aquelas relativas, principalmente, a obras, instalações, equipamentos e material permanente, ou seja, despesas que contribuam, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital (Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001).
- Temos ainda as **despesas decorrentes das despesas de capital**, que envolvem todos os gastos relacionados à manutenção das obras, às instalações, aos equipamentos e ao custeio de sua utilização e funcionamento.
- Outra despesa que também deve estar presente no PPA é a **despesa relativa ao programa de duração continuada**, que inclui despesas com a manutenção de bens e serviços já existentes.



- É muito importante planejar adequadamente tudo aquilo que se pretende realizar ao longo dos quatro anos de validade do PPA, pois, se isso não ocorrer, a LOA não poderá destinar recursos a projetos que, originariamente, não estejam previstos no PPA, a não ser através de Lei específica.
- Deve ser apresentado ao legislativo até a data de apresentação da Lei Orçamentária Anual – LOA, no primeiro ano do mandato, devendo prever as obras e investimentos com duração superior a um exercício, bem como todas as despesas decorrentes desses investimentos.

Composto de duas partes, uma dimensão estratégica e uma dimensão tático-operacional, conforme o desenho:

Organização lógica do Plano Plurianual (PPA)



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.

Dimensão estratégica: na qual é feita uma análise da situação econômica e social. Também define as diretrizes, os objetivos e as prioridades do governo, estima os recursos orçamentários por setor e identifica as diretrizes, os objetivos e as prioridades dos órgãos setoriais.

Dimensão tático-operacional: composta por programas e respectivas ações.

Programas: apresentam a identificação dos problemas a serem solucionados, dos objetivos a serem alcançados e das ações necessárias à consecução desses objetivos. O PPA os discrimina em dois grandes tipos:

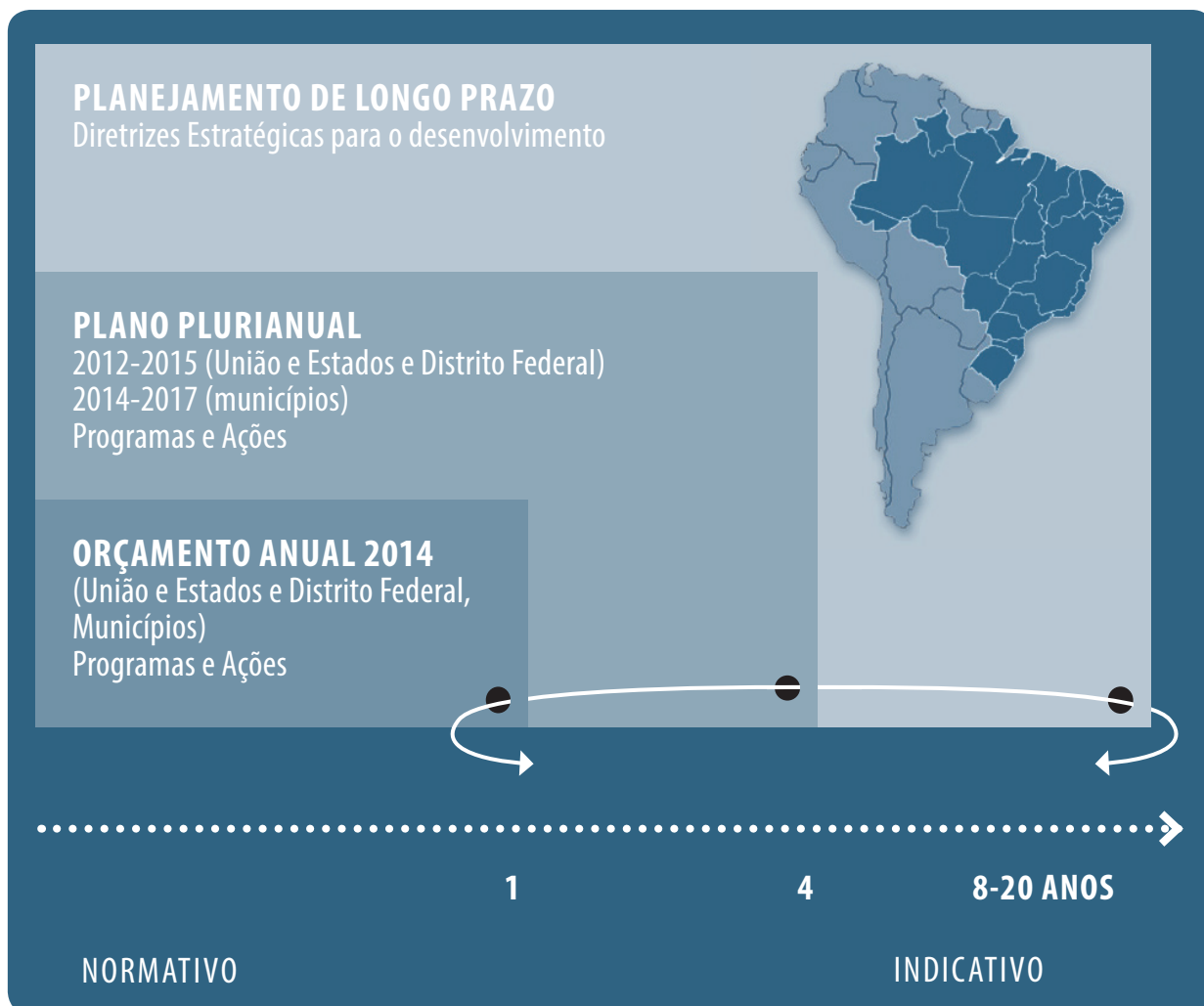
- **Programas Finalísticos**, atualmente denominados **Temáticos**, ou seja, aqueles que proporcionam bens ou serviços para atendimento direto a demandas da sociedade. Cada programa traz metas e indicadores de desempenho;
- Os demais programas são classificados como **Programas de Apoio às Políticas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

Depois de terem sido definidos os principais atributos de um Programa, passa-se a detalhar as ações que o compõem. Essas ações podem ser de três tipos:

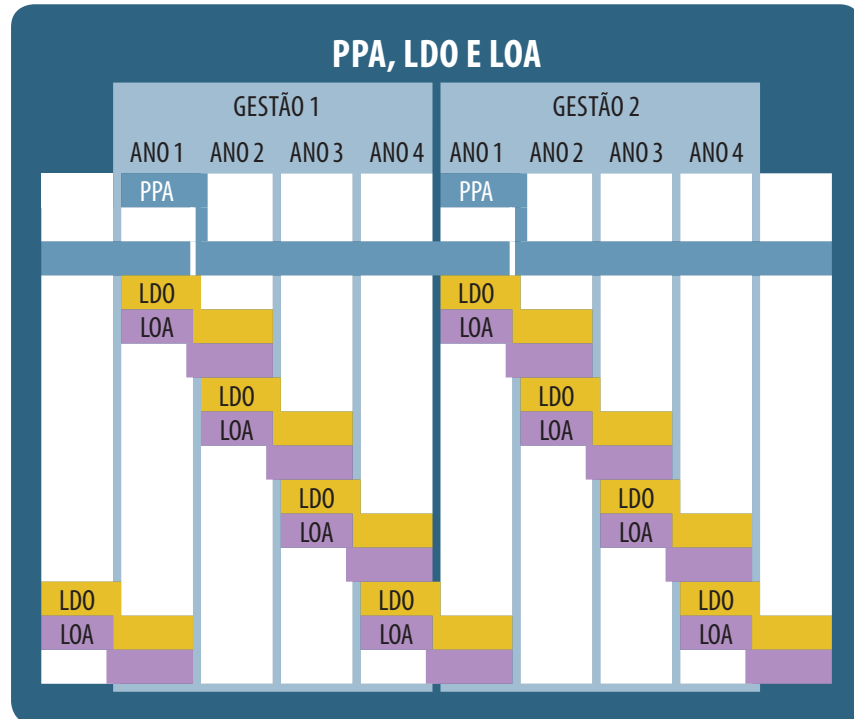
- **Projeto:** conjunto de operações limitadas no tempo (ou seja, com início e fim definidos), visando à criação de produtos ou processos voltados para a expansão ou ao aperfeiçoamento da ação governamental;
- **Atividade:** conjunto de operações executadas contínua e permanentemente (ou seja, não têm 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.



Na figura que segue, no que se refere ao horizonte temporal do planejamento, percebe-se o papel do PPA como instrumento de planejamento intermediário entre o planejamento de longo prazo e a programação orçamentária de curto prazo.



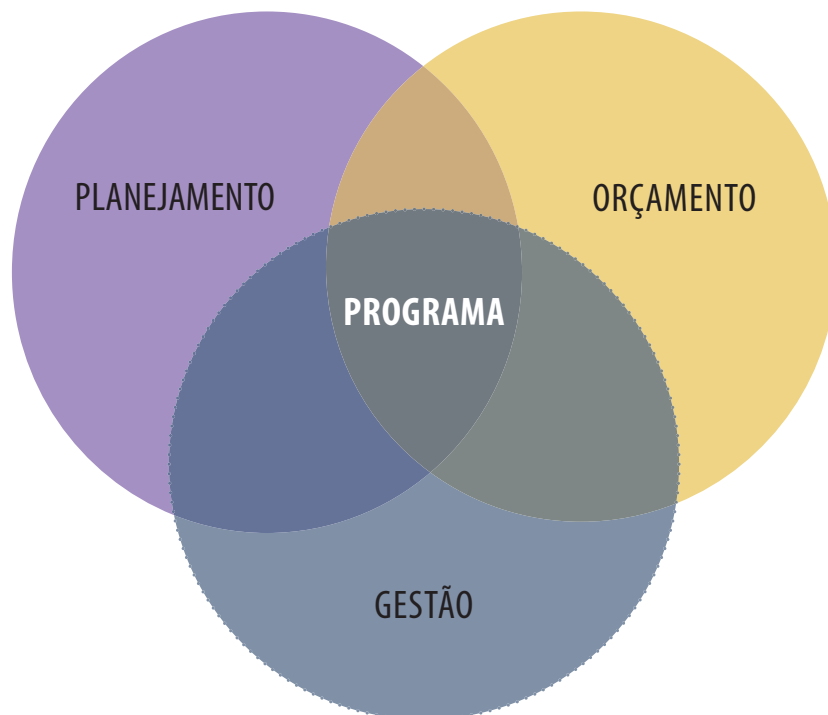
Visando garantir a continuidade administrativa nas transições que ocorrem entre os governos, os constituintes estabeleceram uma sistemática de elaboração e execução dos planos plurianuais e orçamentos anuais que faz com que, no primeiro ano de exercício do mandato do governante, este execute o planejamento e o orçamento elaborado no mandato anterior, destinando esse primeiro ano à elaboração do PPA para os próximos quatro anos, três dos quais no seu mandato.



O instrumento que faz a efetiva integração entre planejamento e orçamento é o **PROGRAMA**, um conjunto de ações que visam à concretização de um objetivo nele estabelecido. É o elemento central da integração do planejamento, orçamento e gestão, facilitada por meio da Portaria nº 42/1999.

Conheça mais:

Para conhecer mais sobre o orçamento-programa, seu conceito, técnica e principais críticas a esta forma de organizar a peça orçamentária recomendamos a leitura dos capítulos 8 e 9 do livro Orçamento Público, de James Giacomoni, que tratam respectivamente dos fundamentos e da técnica do orçamento-programa.



Em termos de acompanhamento da execução do PPA, seus programas são detalhados e executados, ano a ano, por meio da LOA. Apenas programas presentes no PPA podem ser incluídos na LOA. Assim, é pelo acompanhamento da elaboração e execução da LOA que podemos verificar se o PPA está sendo cumprido de forma satisfatória.

Lei de Diretrizes Orçamentárias — LDO

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.

Esta lei estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro, orienta a elaboração do orçamento e faz alterações na legislação tributária. Proposta pelo Executivo deve ser encaminhada para o Legislativo para sua análise e aprovação.

Além disso, como destaca Santos (2010, p. 38), na falta de uma lei geral de finanças públicas, a LDO tem assumido a função de definir a estrutura do orçamento, de dispor sobre as classificações orçamentárias e de tratar de diversos outros assuntos relativos à elaboração e à execução do orçamento.

Assim, é na LDO que o Poder Executivo e o Poder 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 às receitas, às despesas, aos resultados nominal e primário e ao 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 às 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.

Além disso, a LDO deve conter:

O ANEXO DE METAS FISCAIS

- Como projetar as receitas, as despesas, os resultados nominal e primário e o montante da dívida pública em valores correntes e constantes para os três exercícios;
- Metodologia de apresentação da evolução do patrimônio líquido;
- Renúncia de receita e expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado: previsão e compensação.

O ANEXO DE RISCOS FISCAIS

- Riscos fiscais: despesas e receitas sub judice;
- Compensações previstas

Uma vez consolidado pelo Executivo, o projeto de LDO é encaminhado ao Poder Legislativo no primeiro semestre de cada ano, em prazo definido pela Constituição Federal 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. Na apreciação do projeto de lei pelo Poder Legislativo deve estar inserida a realização de audiências públicas com representantes do governo e da sociedade.



Lei Orçamentária Anual — LOA

Com base nas metas estabelecidas pelo PPA e nas orientações dadas pela LDO, o Poder Executivo elabora a programação anual de trabalho — denominada de LOA.



CARACTERÍSTICAS

A finalidade principal da LOA é estimar as receitas de que o governo espera dispor no ano seguinte e fixar as despesas que serão realizadas com tais recursos. É importante destacar que a LOA é uma autorização de gastos, mas não é uma obrigação de gastar.

Por isso o orçamento é dito *autorizativo*, não *impositivo*.

Conforme Santos (2010, p. 42), para entendermos melhor essa questão, precisamos distinguir dois tipos de despesa que ocorrem na LOA: as obrigatórias e as 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 as executa ou não.

A LOA disciplina todas as ações do governo. É elaborada pelo Executivo, mas precisa ser aprovada pelo Legislativo.

Acompanha o projeto uma Mensagem do Chefe do Executivo, na qual é feito um diagnóstico sobre a situação econômica do país/estado/município e suas perspectivas.

Mantido o princípio da unidade, ressalta-se que, a cada exercício financeiro, existirá apenas uma Lei Orçamentária Anual por ente da Federação, na qual três peças orçamentárias se complementam:

- o orçamento fiscal;
- o orçamento da seguridade social;
- o orçamento de investimentos das empresas estatais.

ORÇAMENTO FISCAL

- Destina-se aos gastos dos três Poderes, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.
- Envolve todas as áreas da administração pública, exceto saúde, assistência social e previdência social.
- Nele podem constar os orçamentos de recursos operacionais (receitas e despesas) das empresas denominadas dependentes, que necessitam de recursos do orçamento fiscal para manter suas atividades operacionais.

ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

- Compreende as áreas de Saúde, Assistência Social e Previdência Social.
- Abrange todas as entidades e órgãos vinculados a essas áreas, da administração direta e indireta, bem como fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS EMPRESAS ESTATAIS

- Investimento de empresas em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto. Na União, a maior parte desses investimentos vem de recursos das próprias empresas.
- As Leis de Diretrizes Orçamentárias, com o sentido de evitar duplas contagens, têm determinado a não inclusão (nesse orçamento) da programação de estatais cujos programas de trabalho integrem os orçamentos fiscal e da seguridade social (CONAB, EMBRAPA, RADIOBRÁS, SERPRO, etc.)

PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS DA LOA

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. São eles:





- **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, os fundos, os órgãos e as 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 à sua elaboração e execução devem ser divulgados para conhecimento público e tornados 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 constantes da LOA deverão ser organizadas de modo a veicular a programação de trabalho do governo, seus objetivos, suas metas e suas ações.

PROJETO DE LEI DO ORÇAMENTO ANUAL — LOA

Conteúdo

1. Sumário Geral da Receita por fontes e despesas por funções de governo.
2. Quadro Demonstrativo da Receita e da Despesa segundo as Cat. Econômicas.
3. Quadro demonstrativo da Receita por fontes e Respectiva Legislação.
4. Quadro das dotações por órgãos de governo e da administração.

Ainda incluirá:

1. Quadro Demonstrativo da Receita e plano de aplicação de fundos especiais.
2. Quadros Demonstrativos das despesas na forma dos anexos 6 a 9.
3. Quadro Demonstrativo do programa anual de trabalho do governo.
4. Demonstrativo da compatibilidade com o anexo de Metas Fiscais da LDO que define metas anuais em valores correntes e constantes relativos às despesas, receitas, resultado nominal e primário e montante da dívida.
5. Medidas de Compensação à renúncia de receita e a aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado.
6. Declaração do ordenador sobre a compatibilidade do aumento das despesas com o PPA e a LDO.

NÃO ESQUECER — *Autorização para abertura de créditos adicionais suplementares até determinado limite.

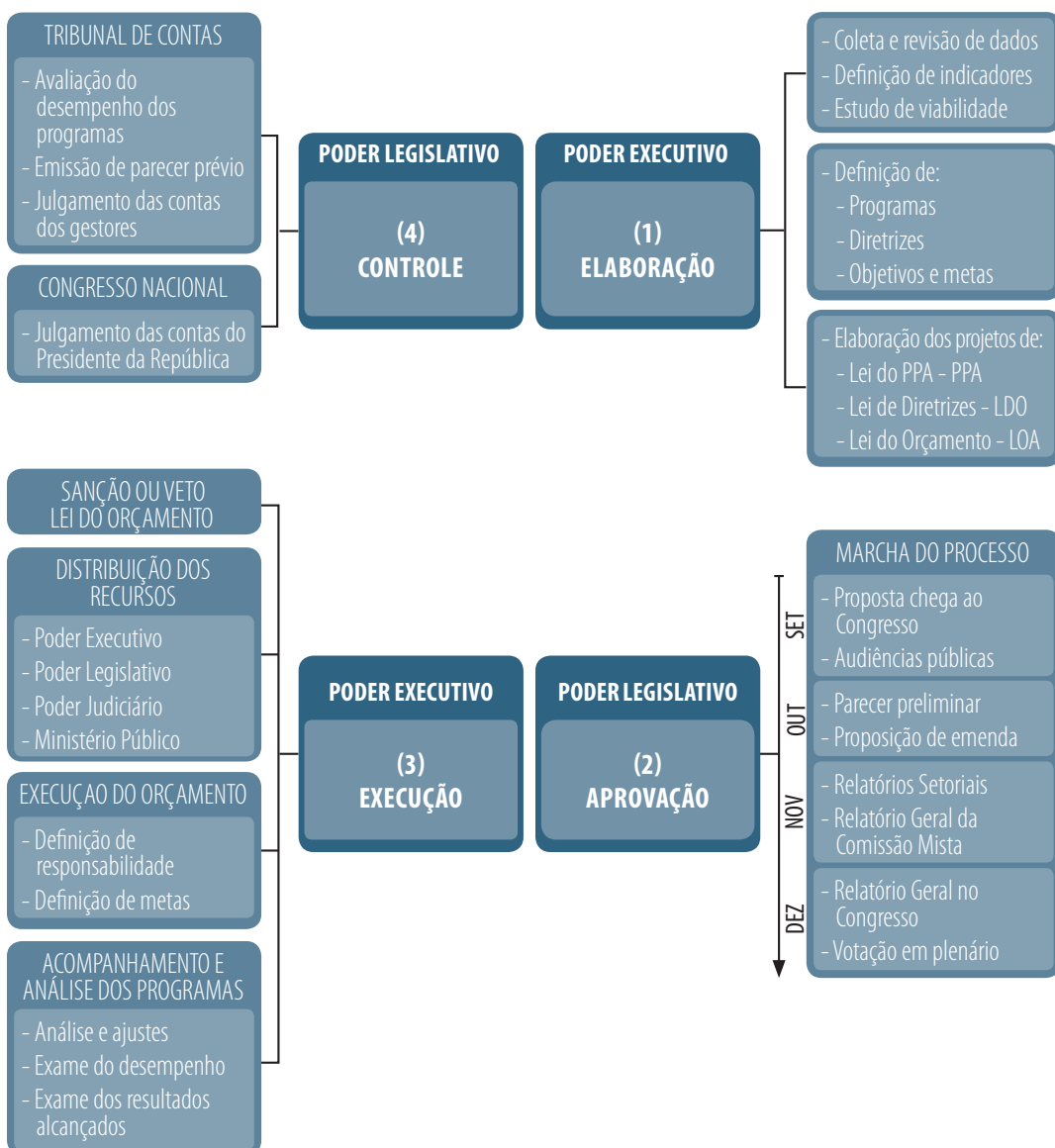
Conheça mais: Para se aprofundar acerca das normas gerais que orientam a elaboração da proposta orçamentária das três leis — PPA, LDO e LOA — recomendamos a leitura do capítulo 12 do livro Orçamento Público, de James Giacomoni.



Ciclo Orçamentário e Atribuições dos Atores



MÓDULO 7



Orçamento Participativo

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.

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.

Conheça mais:

Para conhecer mais sobre o Orçamento Participativo (OP) recomendamos a leitura do trabalho de Luciano Fedozzi Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre, citado na Bibliografia.

- Em geral, suas **assembleias** costumam ser realizadas em sub-regiões municipais, bairros ou distritos, em discussões temáticas e/ou territoriais;
- Ocorre a **eleição de delegados**, os quais representarão um tema ou território nas negociações com o governo;
- Esses delegados formam um **Conselho anual**, que, além de conversar diretamente com os representantes da prefeitura sobre a viabilidade de execução das obras aprovadas nas assembleias, também irá sugerir reformas nas regras de funcionamento do próprio programa;
- É de responsabilidade do conselho, também, **definir as prioridades** para os investimentos, de acordo com os critérios técnicos de carência de serviço público em cada área do município.

Apreciação Legislativa

EMENDAS — é por meio delas 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 e o valor máximo das emendas são definidos por norma interna da comissão de orçamento.



CLASSIFICAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

UNIDADE
III

MÓDULO
7

Nesta Unidade, daremos mais um passo na compreensão do processo orçamentário, estudando a linguagem orçamentária própria, dada pelas classificações de **receitas e despesas** com as quais o orçamento é escrito, sendo sua compreensão essencial para interagirmos com o orçamento público.

Receitas

As **receitas** são os recursos financeiros que o governo tem à sua disposição para pagar as despesas públicas.

Em geral, esses recursos vêm de cinco origens principais:

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**.
- São conhecidas como receitas de **transferências correntes ou de capital**.

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** 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.

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**).

As **transferências constitucionais estaduais** 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 (**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, sem necessidade da celebração de convênio; são exemplos:

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.

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.

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.



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

Nosso objetivo aqui é dar uma ideia geral sobre as classificações das receitas; todavia, sendo esse um tema que precisa de aprofundamento e domínio técnico, recomendamos buscar estas informações em duas fontes:

Classificação das receitas - recomendamos a leitura detalhada do capítulo 7 do livro *Orçamento Público*, de James Giacomoni.

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. Conheça um pouco mais desse manual acessando http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidadeManual_Procedimentos_RecPublicas.pdf

Despesas Públicas

Despesas públicas são todos os gastos com a manutenção dos órgãos e das entidades e a prestação de serviços públicos (chamadas de despesas correntes) e com a realização de obras e compra de equipamentos (chamadas de despesas de capital), além da concessão de empréstimos, da constituição de empresas e do pagamento dos serviços da dívida, quando houver.

É a programação de despesas constantes das leis orçamentárias que define como os recursos serão distribuídos entre as despesas a serem realizadas, cabendo ao Poder Executivo fazer uma proposta inicial, que os parlamentares devem analisar e modificar, por meio de emendas, para atender aos interesses da sociedade.

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, sua meta e seu 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, sua natureza e seu órgão responsável. As principais normas em vigor sobre a classificação da despesa orçamentária são a Lei nº 4.320/64, a Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, e a Portaria Interministerial nº 163/01.

As despesas são organizadas no orçamento segundo três classificações principais, conforme o quadro ilustrativo abaixo, elaborado por Santos (2010). Utilize as marcações nele existentes para compreender os exemplos que são apresentados na sequência do quadro:

- classificação institucional (parte 1 do Quadro)
- classificação funcional e por programa (parte 2 do Quadro) e
- classificação por natureza da despesa (parte 3 do Quadro).

1	A	Órgão:	42000	Ministério da Cultura
	B	Unidade:	42902	Fundo Nacional de Cultura
Quadro dos Créditos Orçamentários				

2	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA / AÇÃO / PRODUTO / LOCALIZAÇÃO		
		0167	Brasil Patrimônio Cultural	
		ATIVIDADES		
	0167.2636	Preservação de Bens Culturais de Natureza Material		
	0167.2636.0060	Preservação de Bens Culturais de Natureza Material - No Estado da Bahia		
	E F G	Bem preservado (unidade)		1
	0167.2636.0066	Preservação de Bens Culturais de Natureza Material - No Estado da Bahia		
		Bem preservado (unidade)		1
	0167.2636.0118	Preservação de Bens Culturais de Natureza Material - Miracema - RJ		
		Bem preservado (unidade)		1
	0167.2636.0142	Preservação de Bens Culturais de Natureza Material – recuperação do acervo da biblioteca do IAHPG pela FUNDARPE – No Estado de Pernambuco		
		Bem preservado (unidade)		2
	0167.2636.0146	Preservação de Bens Culturais de Natureza Material - Fundação José Augusto - Casarão dos Guararapes - Macaíba - No Estado do Rio Grande do Norte		
		Bem preservado (unidade)		1
	0167.2636.0148	Preservação de Bens Culturais de Natureza Material - No Estado do Paraná		
		Bem preservado (unidade)		1
	0161.2636.0150	Preservação de Bens Culturais de Natureza Material - Igreja Nosso Senhor dos Passos – Itatiaia - RJ		





1 — CLASSIFICAÇÃO INSTITUCIONAL

Essa parte identifica o órgão e a unidade orçamentária (UO) aos quais a despesa está vinculada, por meio de um código de cinco dígitos: os dois primeiros referentes ao órgão e três seguintes, à UO.

Exemplo: o Ministério da Cultura tem outras UO:

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

2 — CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL E POR PROGRAMAS

A classificação funcional e por programas serve para identificar a área de governo à qual a despesa está atrelada. Essa classificação abrange cinco categorias de programação: função, subfunção, programa, ação e subtítulo.

A função (C) é o maior nível de agregação da despesa e é identificada por meio de um código de dois dígitos. Por exemplo:

- 08 — Assistência Social.
- 12 — Educação.
- 13 — Cultura.
- 16 — Habitação.
- 17 — Saneamento.
- 18 — Gestão Ambiental.
- 20 — Agricultura.
- 27 — Desporto e Lazer.

A subfunção (D) identifica com maior detalhe a **área de governo** na qual a despesa se insere, sendo identificada por código de três dígitos. Por exemplo:

- 126 — Tecnologia da Informação.
- 128 — Formação de Recursos Humanos.
- 241 — Assistência ao Idoso.
- 302 — Assistência Hospitalar e Ambulatorial.
- 391 — Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico.
- 365 — Educação Infantil.
- 512 — Saneamento Básico Urbano.
- 782 — Transporte Rodoviário.

Cada programa possui um código identificador de quatro dígitos (E) e abarca certo número de ações, que, conforme vimos na parte do PPA, podem ser do tipo projeto, atividade ou operação especial.

Cada ação (F) é identificada por código de quatro dígitos.

Podemos identificá-los pelo primeiro dígito do código da ação: atividades iniciam com dígito par (2, 4, 6 ou 8), projetos iniciam com dígito ímpar (1, 3, 5 ou 7) e operações especiais iniciam com o dígito 0.

Contudo podemos encontrar, no PPA, ações cujo código inicia pelo dígito 9. Trata-se de ações não orçamentárias, ou seja, ações que constam do PPA, mas que não têm dotação na LOA.

Cada ação, por sua vez, é seguida pelo “subtítulo” (G), cujo código de quatro dígitos serve para identificar a **localidade da ação** (ou seja, em que Distrito, município, Estado ou região a ação será realizada).



Só para fixar o entendimento:

Vamos ver como a classificação funcional e por programas está representada no Quadro acima.

A coluna “Funcional” nos diz que a despesa se refere à função “13 — Cultura” (C) e à subfunção “391 — Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico” (D). Já os itens E, F e G do Quadro sinalizam, respectivamente, o código do programa (“0167 — Brasil Patrimônio Cultural”), o código da atividade (“2636 — Preservação de Bens Culturais de Natureza Material”) e o código do subtítulo (“0060 — Preservação de Bens Culturais de Natureza Material — No Estado da Bahia”).

3- CLASSIFICAÇÃO POR NATUREZA DE DESPESA

Essa classificação compreende quatro critérios básicos:

- Categoria econômica;
- Grupo de Natureza da Despesa (GND);
- Modalidade de Aplicação (MA) e
- Elemento de despesa.

Categoria econômica

Essa classificação separa 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.

Grupos de Natureza da Despesa (GND)

É a classificação que agrega as despesas em categorias que expressam a finalidade do gasto. Há seis tipos de GND — apresentadas no quadro síntese abaixo — que guardam relação com as categoriais econômicas vistas anteriormente.

Quadro 4: Grupos de natureza da despesa

GNO 1 - Pessoal e encargos sociais: despesas com o pagamento do funcionalismo público.	3 - Despesas Correntes
GNO 2 - Juras e encargos da dívida: despesas como pagamento de juros, comissões e encargos da dívida pública interna e externa.	
GND 3 - Outras despesas correntes: despesas não classificadas nas demais categorias, voltadas sobretudo para o funcionamento dos órgãos e a prestação de serviços públicos.	
GNO 4 - Investimentos: 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
GNO 5 - inversões financeiras: 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).	
GNO 6 - Amortização da dívida: despesas com o pagamento ou refinanciamento do principal da dívida pública e sua atualização monetária ou cambial.	

Fonte: Adaptado de Brasil (2001)

Modalidade de Aplicação (MA)

Essa classificação identifica quem aplicará os recursos autorizados na LOA: se o próprio órgão detentor da dotação orçamentária ou o 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 à União

MA 30 — Transferências a Estados e ao Distrito Federal

MA 40 — Transferências a municípios

MA 50 — Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos



MA 60 — Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos

MA70—Transferências a Instituições Multigovernamentais

MA 71 — Transferências a Consórcios Públicos

MA 80 — Transferências ao Exterior

MA 90 — Aplicações Diretas

MA 91 — Aplicação Direta Decorrente de Operações entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

MA 99 — A Definir

Elemento de despesa

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

A identificação do elemento de despesa não é explicitada na LOA, razão pela qual o Quadro 3 não faz referência a essa classificação. Porém, os elementos de despesa são definidos e podem ser conhecidos quando da execução da despesa.

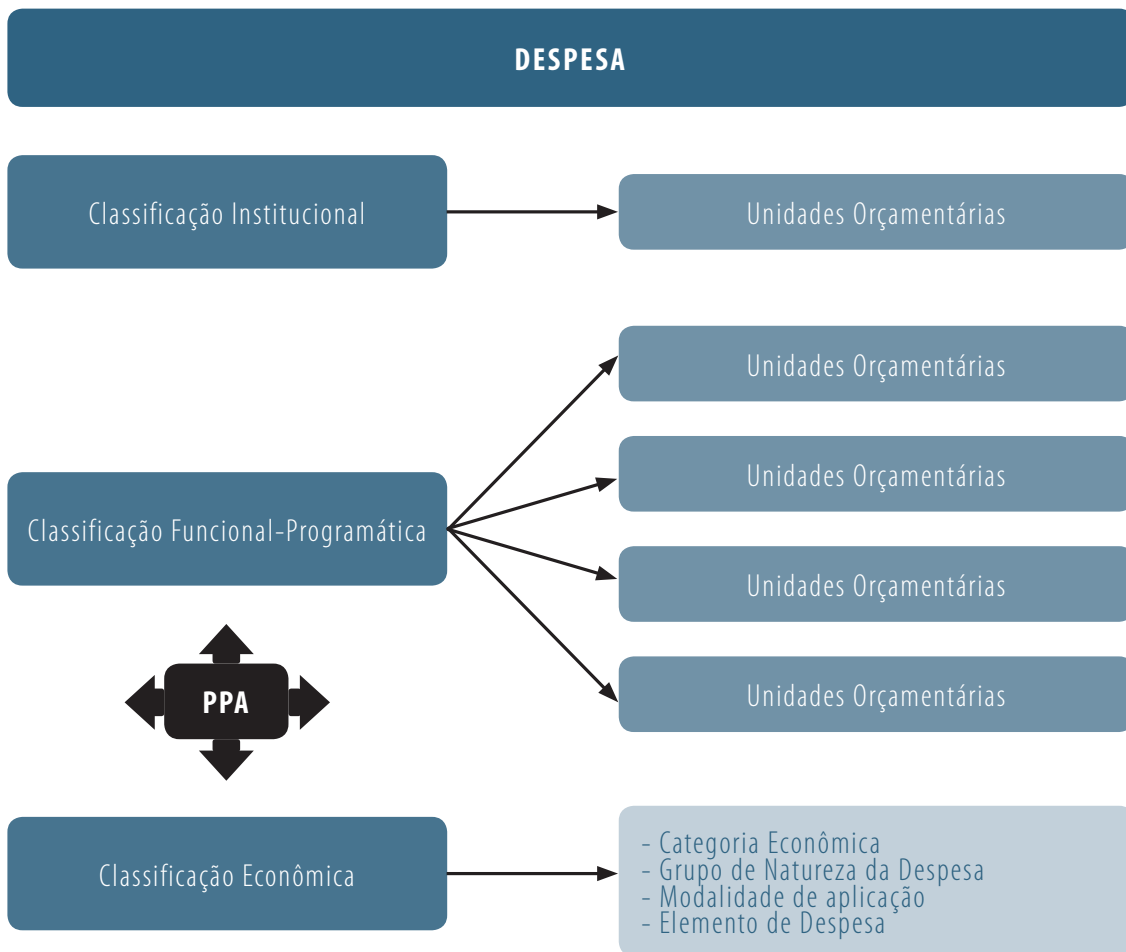
A Portaria Interministerial nº 163/01 traz a listagem básica dos elementos de despesa, que pode, no entanto, ser suplementada pelos governos estaduais e municipais.

Classificações complementares

- Esfera (H): essa classificação visa identificar a que tipo de orçamento a despesa se refere.
- Identificador de uso (L): essa classificação visa identificar a parcela das despesas que compõem a contrapartida de empréstimos ou doações.

- Identificador de Resultado Primário (J): essa classificação visa identificar as despesas primárias e financeiras, para fins de apuração do resultado primário do governo.
- Fonte de recursos que está financiando a despesa (coluna “Fte” — M).

A figura abaixo é uma síntese visual das principais classificações das despesas orçamentárias.



Conheça mais:

Para saber mais sobre a classificação das despesas orçamentárias recomendamos a leitura detalhada do capítulo 6 do livro Orçamento Público, de James Giacomoni.

Igualmente recomenda-se a consulta ao Manual Técnico de Orçamento, publicado anualmente pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/MTO_2014.pdf





Resumindo:

Nesta unidade, vimos que as receitas e despesas públicas são a matéria-prima da qual a programação orçamentária é feita. As ações governamentais programadas pelo poder executivo e aprovadas pelo poder legislativo precisam ser escritas em documentos passíveis de serem consultados por todos. Isso seria impossível se fosse feito em linguagem natural. As classificações orçamentárias de receitas e despesas nos fornecem uma linguagem mais resumida para traduzir as intenções de arrecadação e os gastos do governo, por meio da utilização de códigos. Compreender as classificações orçamentárias é condição essencial para compreender o planejamento governamental e participar de seu processo de elaboração, gestão, acompanhamento e avaliação.

A segunda condição para participar desse processo é ter acesso às informações orçamentárias, para tanto utilizar 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.

PROCESSO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

UNIDADE
IV

MÓDULO
7

Compreender as classificações orçamentárias é condição essencial para compreender o planejamento governamental e participar de seu processo de elaboração, gestão, acompanhamento e avaliação.

A fase de execução da proposta orçamentária envolve praticamente todos os órgãos públicos, que arrecadam as receitas e realizam os gastos. É a fase mais complexa, porque é nela que se produzem milhares de decisões e informações de forma difusa, que precisam ser administradas de alguma forma.

Para participar desse processo é condição ter acesso às informações orçamentárias, para tanto utilizar sistemas de informações gerenciais é fundamental para o trabalho de planejamento, execução, avaliação e controle dos gastos.

O governo federal, os governos estaduais e muitos governos municipais utilizam sistemas de informações como ferramentas de elaboração e execução orçamentária e financeira. Estes sistemas nos possibilitam fazer consultas, cruzamentos de dados e análises que dificilmente poderíamos fazer sem a ajuda da tecnologia.

Mecanismos Retificadores do Orçamento

Após o início da execução orçamentária a alteração somente pode ocorrer de duas formas:

- Por meio de **autorizações** dadas pelos parlamentares ao Poder Executivo, no próprio texto da LOA, para a realização de pequenos ajustes na programação.

- Por meio de **créditos adicionais**, que são autorizações de despesas não computadas na LOA ou com dotação insuficiente, ou seja, são alterações feitas durante o exercício financeiro, para promover mudanças na programação ou nos valores das dotações.

HÁ TRÊS TIPOS DE CRÉDITOS ADICIONAIS:

Créditos suplementares — visam reforçar dotações orçamentárias de despesas já constantes da LOA. Abertura via:

- Decreto do Poder Executivo se existir autorização na Lei Orçamentária Anual;
- Projeto de Lei, necessidade de autorização do Poder Legislativo (excede o limite autorizado na Lei Orçamentária Anual).

Créditos especiais — visam incluir dotações orçamentárias para despesas ainda não constantes da LOA.

- Abertura: Somente por Projeto de Lei;
- Execução: Pode ser reaberto no exercício seguinte (publicação: quatro últimos meses)

Créditos extraordinários (art. 165 – CF) — visam aportar recursos para despesas urgentes e imprevisíveis, como as decorrentes de guerra ou calamidade pública.

- Abertura: Medida Provisória
- Execução: Pode ser reaberto no exercício seguinte (crédito publicado nos últimos quatro meses)

FONTE DOS CRÉDITOS ADICIONAIS

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 nº 4.320/64, podem ser:

- 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.

Passos da Execução Orçamentária

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**.
- 3º passo: realização de **empenho, liquidação e pagamento**.

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.

Assim, cada órgão terá, nesse ponto, uma programação de créditos orçamentários e a respectiva programação de cotas financeiras.

A utilização desse crédito pode ser dada de duas formas: ou as unidades orçamentárias do órgão realizam a despesa **diretamente** ou **descentralizam** o crédito para que outra unidade a realize.

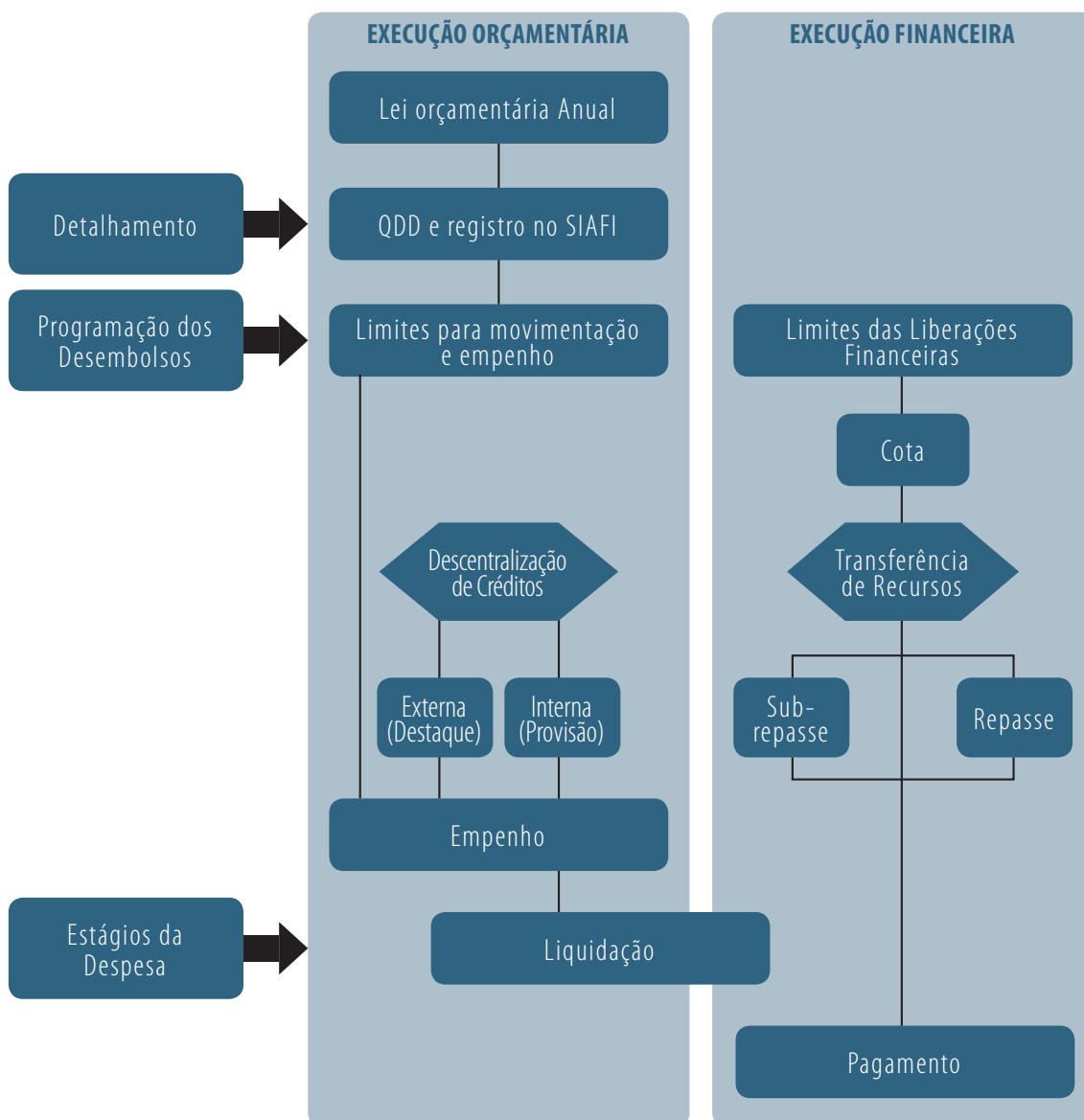
Se a unidade orçamentária optar por descentralizar o crédito, isso pode ser feito de duas formas:

- Para outra unidade do **mesmo órgão**: nesse caso, a descentralização do crédito orçamentário é denominada **provisão** e a descentralização da cota financeira é denominada **repasse**.



- Para unidade de **outro órgão**: nesse caso, a descentralização do crédito orçamentário é denominada **destaque** e a descentralização da cota financeira é denominada da **sub-repasse**.

Figura 7: Integração entre a execução orçamentária e financeira da despesa



Fonte: Adaptada de Giacomoni (2008, p.316), editada por Inesc (2008)

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 (CF art. 37, 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 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.

LICITAÇÃO — parâmetros de valores

Modalidade segundo limites por natureza	Obras e serviços de engenharia	Compras e serviços (que não de engenharia)
Convite	até R\$ 150.000,00	até R\$ 80.000,00
Tomada de preços	até R\$ 1.500.000,00	até R\$ 650.000,00
Concorrência	acima de R\$ 1.500.000,00	acima de R\$ 650.000,00

(Redação dada pela lei nº 9.648, de 1998)

Além dessas modalidades, há duas outras formas derivadas de licitação:

- O *pregão eletrônico* é utilizado para aquisição de bens e serviços comuns, cujas características possam ser objetivamente especificadas no edital;
- O *suprimento de fundos* é o adiantamento concedido ao 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 o tipo de licitação, isto é, os critérios de julgamento das propostas. Tais critérios podem ser:

menor preço (utilizado para compras e serviços de modo geral, também na aquisição de bens e serviços de informática quando realizada na modalidade convite);

- melhor técnica (escolhida com base em fatores de ordem técnica; exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral, e em particular, para elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos);
- técnica e preço (base na maior média ponderada, considerando-se as notas obtidas nas propostas de preço e de técnica. É obrigatório na contratação de bens e serviços de informática, nas modalidades tomada de preços e concorrência.);
- maior lance ou oferta.

Melhor Preço não é tipo de licitação. É terminologia usada para definir Menor Preço conjugado com qualidade, durabilidade, funcionalidade, desempenho.(TCU)

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.

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.

Lei Federal nº 8.666/93 — LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Regulamenta o art. 37, XXI, da Constituição Federal. Instituiu:

normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para licitações e contratos da Administração Pública.

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

Há três modalidades de empenho:

- **Empenho ordinário:** o valor exato da despesa é conhecido, e o pagamento é realizado 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 o seu delegado).

RESTOS A PAGAR (RP)

A despesa orçamentária é executada pelo regime de competência, conforme Art. 35, II da Lei nº 4.320/64, que indica pertencer ao exercício financeiro somente as despesas nele legalmente empenhadas.

Contudo, a norma legal ainda determina em seu Art. 36:

“Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.”

Os Restos a Pagar podem ser de dois tipos: de **Despesas Processadas** ou de **Despesa Não Processada**.

Restos a Pagar de **Despesas Processadas** são as despesas legalmente empenhadas cujo objeto do empenho já foi recebido, ou seja, aquelas cujo segundo estágio da despesa (liquidação) já ocorreu, caracterizando-se como os compromisso do Poder Público de efetuar os pagamento aos fornecedores.

Restos a Pagar de **Despesa Não Processada** são as despesas legalmente empenhadas que não foram liquidadas nem pagas até 31 de dezembro do mesmo exercício, ou seja, verifica-se que não ocorreu o recebimento de bens e serviços no exercício de emissão do empenho. Entretanto,

pelo entendimento da Lei nº 4320/64, os restos a pagar não processados devem ser escriturados como obrigação. Com esse procedimento, a Contabilidade Pública respeita a referida lei, mas fere o Princípio da Competência, o qual define que a despesa só deve afetar o resultado do exercício no momento em que ocorreu o seu fato gerador.

A lei 4.320/64 adotou como fato gerador da despesa orçamentária o empenho, e o Princípio da Competência adotou como fato gerador de qualquer despesa, em qualquer ramo da Contabilidade, o recebimento do serviço, o consumo dos materiais ou o uso dos bens.

Ao se fazer a inscrição de Restos a Pagar, no final do exercício, reconhece-se como despesa um fato que ainda vai ocorrer, ou seja, uma despesa que não ocorreu, contrariando frontalmente o princípio da competência. Cabe lembrar que a Lei de Responsabilidade Fiscal definiu que a despesa seja reconhecida pela competência, o que ensejaria a eliminação dos restos a pagar não processados.

PAGAMENTO

Quanto ao pagamento, este é realizado principalmente por meio de **ordem bancária** (OB), emitida diretamente em favor do fornecedor do bem ou serviço prestado.

A identificação precisa 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.

EXECUÇÃO DE DESPESAS POR CONVÊNIOS E CONTRATOS

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.



É importante ao gestor público estar familiarizado com a execução de despesas no âmbito de convênios e contratos.

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.

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.

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 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, por exemplo, a necessidade de contrapartida ou não.

O governo municipal, por sua vez, deve fazer o seu cadastramento prévio no portal, 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 a sua execução passam a ocorrer também no portal: os detalhes das licitações realizadas e dos contratos firmados, o registro de notas fiscais, recibos e outros documentos contábeis, a movimentação financeira do convênio, os pagamentos a fornecedores (que ocorrerão sempre por ordens bancárias emitidas diretamente no portal) e a prestação de contas do convênio.

Saiba mais:
www.convenios.gov.br

DESAFIOS PARA O APERFEIÇOAMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

UNIDADE
V

MÓDULO
7

Para falarmos dos desafios, precisamos indagar: qual o modelo de orçamento público que almejamos?

Considerando nosso cenário atual, podemos definir três **princípios que norteiam** a busca de aprimoramento do processo orçamentário e das estruturas de gestão das políticas públicas:

a eficiência da máquina governamental;

a efetividade das políticas públicas e

a qualidade do gasto.

O desafio consiste em buscarmos um modelo de planejamento, governança e gestão voltados para resultados, visando transcender o mero controle de insumos.

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

Desafios

DESAFIO DA INTEGRAÇÃO:

Integrar planejamento, orçamento e execução das ações governamentais.

Podemos observar que 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 TRANSVERSALIDADE:

Garantir trabalho cooperativo eficiente entre diferentes unidades administrativas.

Quando o foco da ação governamental é a resolução de um problema e a produção de impactos sobre determinada situação, é necessário que o governo adote 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 da Administração Pública de promover trabalho cooperativo eficiente entre diferentes órgãos e unidades administrativas é o que conhecemos hoje como problema da transversalidade.

DESAFIO DA COOPERAÇÃO:

Integrar esforços de alocação de recursos nos três níveis de governo — União, Estados e municípios.

Há **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 (tratamento de lixo, saneamento básico, saúde, abastecimento, projetos urbanos, etc.), que ainda precisam acompanhamento e estudos.

DESAFIO DA GESTÃO:

Investir em pessoas e capacidade de gestão.

As inovações tecnológicas, organizacionais e normativas, contudo, pouco fazem por si mesmas. Não adianta o governo 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, é necessário à AP empreender ações para:

- profissionalizar e capacitar continuamente a força de trabalho;
- promover a criação e o gerenciamento de carreiras pensadas em perspectiva estratégica;
- implementar sistemáticas de incentivo e responsabilização.

Aspectos da característica brasileira

O primeiro é que as instituições e as organizações orçamentárias que vigoram hoje — como a legislação de finanças públicas, os sistemas de informações, 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; em maior parte, datam da década de 1960 ou são posteriores. Isso quer dizer que os governos ainda têm 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.

O processo evolutivo do orçamento nos coloca, hoje, o desafio de contemplarmos diversos valores amadurecidos ao longo de nossa história, como a qualidade do planejamento, a eficácia do controle e a efetividade dos resultados obtidos.

Como realizar a integração entre planejamento, orçamento e gestão das ações?

Como fomentar o trabalho cooperativo entre os órgãos públicos?

Como promover a integração de esforços entre a União, os Estados e os municípios?

Como melhorar a capacidade de gestão da Administração Pública?

Essas são questões que afetam diretamente a qualidade do processo orçamentário e os resultados que este produz.

Orçamento Público e Administrações Locais: Características e desafios

É crescente a importância do orçamento público nas esferas locais, especialmente para os municípios brasileiros, considerando a crescente responsabilização destes na implementação das políticas públicas (com o processo de descentralização), com a participação popular no processo e a legislação sobre a responsabilidade fiscal.



São exemplos dessas mudanças o Orçamento Participativo e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

O primeiro visa trazer o cidadão para dentro da administração pública para que ele ajude a decidir o que fazer na cidade, via orçamento.

A segunda (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), visa responsabilizar o administrador pelos seus atos, exigindo dele a obediência a normas sadias de gestão financeira e — principalmente — a divulgação periódica dos números da execução orçamentária a todos os cidadãos, para que estes saibam o que está acontecendo com o seu dinheiro.

Contribuição à gestão local

Um orçamento bem organizado, preciso e fiel à realidade contribui, também, para a fiscalização, o ajustamento a novas situações, a correção de desvios e a avaliação da execução, com a conclusão numa prestação de contas sendo inteligível mesmo para o cidadão não versado em “economês”.

Dada a complexidade da administração pública moderna, o orçamento público é o principal instrumento de ação de qualquer governo, independente de sua ideologia (PEREIRA, 1999). É arrecadando e gastando seguindo um plano que o governo modifica uma sociedade, em maior ou menor grau conforme a eficiência, a eficácia e a efetividade de suas ações.

Sem orçamento, o governo não funciona. Com um bom orçamento, ele pode prestar bons serviços e estimular o desenvolvimento da sociedade. O orçamento não é um fim, é um meio de realizar ações de governo que, se feitas na direção certa ajudam, mas, se erradas, atrapalham e até inibem o desenvolvimento.

Orçamento nos diferentes níveis de governo

Quando se fala de orçamentos públicos no Brasil há que distinguir as suas relativas importâncias no conjunto do país.

Por força da Constituição Federal de 1988, o país todo adota uma estrutura orçamentária baseada em três documentos:

Planos Plurianuais — PPA, Leis de Diretrizes Orçamentárias — LDO, e Leis Orçamentárias Anuais, que valem para os governos federal, estaduais e municipais da mesma forma.

O poder extraorçamentário do **governo federal** é muito grande (MEIRELLES, 1996).

Por força da constituição e do sistema político do país, o governo federal pode realizar muitas ações sem utilizar o seu orçamento.

Nos **Estados e no Distrito Federal**, os orçamentos são mais importantes do que no governo federal porque o poder estadual de legislar é bem menor do que o da União, embora haja várias áreas em que os governos estaduais podem agir supletivamente à ação do governo federal, como meio ambiente, segurança pública, justiça, etc.

Estados se valem principalmente de seus orçamentos para realizar as suas atribuições, que não são poucas, embora a Constituição Federal não tenha sido muito clara na definição dessas atribuições.

Já nos **municípios**, fora alguma legislação supletiva à dos Estados e da União, como horário do comércio local, ordenamento do trânsito, meio ambiente, etc., a ação governamental municipal é essencialmente via orçamento público, ora prestando os chamados serviços de interesse local, como coleta de lixo, iluminação pública, ordenamento urbano, pavimentação, etc., ora se engajando em ações delegadas pelos governos federal e estadual, como acontece principalmente com saúde e educação, áreas nas quais há leis, planos e recursos financeiros vinculados a ações específicas que os municípios devem obedecer e fazer (MEIRELLES, 1996).

Receitas X Despesas no município

No caso dos municípios, uma parte significativa das receitas vem por força de transferências constitucionais do governo federal e do governo estadual.

Aqui cabem duas observações: primeiro, porque as suas receitas próprias são tão baixas? E segundo, os recursos federais e estaduais, embora percentualmente altos no conjunto da



receita municipal, são os realmente disponíveis ou estão abaixo do que poderia estar sendo entregue ao município?



MATRIZ TRIBUTÁRIA NO BRASIL

Em 2012, a Carga Tributária Bruta (CTB) atingiu 35,85% do PIB brasileiro. Na tabela abaixo está o percentual (%) da arrecadação de impostos e os principais impostos por ente federado.

Tabela 2. Carga Tributária por Ente Federativo, ano de 2012

	% Arrecadação	Principais tributos
União	69,05%	IPI, IR (PF/PJ)
Estados	25,16%	ICMS, IPVA
Municípios	5,79%	IPTU, ISSQN, ITBI

Fonte: Estudos Tributários: Carga Tributária no Brasil – 2012 (Análise por Tributo e Bases de Incidência). Receita Federal. Ministério da Fazenda; 2013.

Primeiro, o município está dando atenção às receitas próprias? São elas:

- Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU);
- Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN);
- Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI);
- Arrecadamento previsto na legislação de trânsito, tanto no sentido da cobrança de multas por infrações ao Código de Trânsito Brasileiro, como pela cobrança de estacionamento nas vias públicas;
- Dívida Ativa, isto é, os tributos não pagos no exercício financeiro devido.

Desafios para ampliar a arrecadação municipal

- Ampliar a captação de novas receitas via otimização das existentes.
- Melhorar a eficiência e a eficácia do gasto público, otimizando a estrutura existente e melhorando os serviços prestados à população.
- Uso de novas tecnologias: mesmo que não resulte em economia de despesas, o uso de tecnologias mais modernas e — principalmente — o uso da TIC, resulta em mais qualidade dos serviços, mais velocidade na resposta aos cidadãos, mais informação para o próprio administrador e mais transparência, hoje obrigatória para o serviço público (TAPSCOTT, 2000).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Manual técnico de Orçamento MTO. Edição 2014. Brasília, 2013. 183 p. http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orientatorias/manual-tecnico/MTO_2014.pdf

BRUNO, Reinaldo Moreira. **Lei de responsabilidade fiscal e orçamento público municipal.** 5. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2013.

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.

DA SILVA, Wilson Roberto. **Aspectos normativos, contábeis e orçamentários dos restos a pagar na administração pública federal.** Brasília, TCU — UnB. 2008. Monografia apresentada para aprovação no curso de Especialização em Orçamento Público. 93 p.

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

FERNANDES, Ernani Luiz Barros. **Restos a Pagar.** Brasília, UnB. 2004. Monografia apresentada como exigência curricular para obtenção do título de Especialista em Orçamento e Políticas Públicas pela Universidade de Brasília. 42 p.

FILHO, Leônidas Xausa. **Abordagens recentes no orçamento público.** Porto Alegre : FEE, 2007. 22p. mimeo



GARCIA, Ronaldo Coutinho. A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003. **Textos para Discussão nº 726**. Brasília: IPEA-Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2000. 43 p.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

JUND, Sérgio. **Administração, Orçamento e Contabilidade Pública**. ELSEVIER, 2010. (Série Provas e Concursos).

PEREIRA, José Matias. **Finanças Públicas**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

PIRES, Valdemir Aparecido. **Orçamento público: abordagem tecnopolítica** São Paulo: Cultura Acadêmica: Universidade Estadual Paulista, 2011. 216 p.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. Possibilidades de transformações no sistema de planejamento e orçamento no Brasil. **In: Anais do VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Panamá, 28-31 Oct. 2003.

RIO GRANDE DO SUL. Participação Popular e Cidadã: Ciclo Orçamentário Estadual 2014/2015. Caderno de Diretrizes, Orientações e Regimento Interno. SEPLAG. Porto Alegre/RS. 2014. 50p. Disponível em: www.participa.rs.gov.br

SANTOS, Rita de Cássia. **Plano plurianual e orçamento público**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; (Brasília): CAPES : UAB, 2010. 106p.

UNICEF. **Orçamento Público: decifrando a linguagem**. Belo Horizonte: UNICEF Brasil, Fundação João Pinheiro, 2011. 92p.

Orçamento Público — Sistema Financeiro Nacional — PPA, LDO e LOA — COMPLETO. Senado Federal. Vídeo completo: 26:54m. <http://www.youtube.com/watch?v=Ejoaf7hW0YE>