

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
Especialização em Gestão Pública

PLANO PLURIANUAL E ORÇAMENTO PÚBLICO

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos



2012

2ª edição

© 2012. 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.

1ª edição – 2010

S237p

Santos, Rita de Cássia

Plano plurianual e orçamento público / Rita de Cássia Santos. – 2. ed. reimp. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2012.

152p. : il.

Especialização em Gestão Pública

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-7988-031-5

1. Plano plurianual. 2. Orçamento público. 3. Administração pública. 4. Políticas públicas. 5. Educação a distância. I. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Brasil). II. Universidade Aberta do Brasil. III. Título.

CDU: 351.72

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

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR – CAPES
DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS DIDÁTICOS
Universidade Federal de Santa Catarina

METODOLOGIA PARA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA
Universidade Federal de Mato Grosso

AUTORA DO CONTEÚDO
Rita de Cássia Santos

EQUIPE TÉCNICA

Coordenador do Projeto – *Alexandre Marino Costa*

Coordenação de Produção de Recursos Didáticos – *Denise Aparecida Bunn*

Capa – *Alexandre Noronha*

Ilustração – *Adriano Schmidt Reibnitz*
Igor Baranenko

Projeto Gráfico e Finalização – *Annye Cristiny Tessaro*

Diagramação – *Rita Castelan*

Revisão Textual – *Barbara da Silveira Vieira*
Claudia Leal Estevão Brites Ramos

SUMÁRIO

Apresentação.....	7
-------------------	---

Unidade 1 – Introdução ao Planejamento e ao Orçamento Público

O Papel do Orçamento na Gestão Pública	13
O que é Orçamento Público?	16
Sistema Brasileiro de Planejamento e Orçamento	18
Plano Plurianual	20
Finalidade e Conteúdo	20
Estrutura	23
Elaboração do PPA	28
Execução do PPA	31
Avaliação do PPA	33
Lei de Diretrizes Orçamentárias	35
Finalidade e Conteúdo	35
Elaboração da LDO	38
Lei Orçamentária Anual	40
Finalidade e Conteúdo.....	40

Unidade 2 – Classificações Orçamentárias das Receitas e Despesas e Sistemas de Informações Orçamentárias

Receitas Públicas	51
Classificação Orçamentária das Receitas	54

Despesas Públicas	63
Classificação Orçamentária das Despesas	63
Sistemas de Informações Orçamentárias	77

Unidade 3 – Elaboração e Execução da Lei Orçamentária Anual

Elaboração da Proposta Orçamentária pelo Poder Executivo	85
Orçamento Participativo	88
Apreciação Legislativa da Proposta Orçamentária	90
Créditos Adicionais e Alterações da Lei Orçamentária Anual	94
Processo de Execução do Orçamento	97
Cronograma de Desembolso e Programação Financeira	97
Licitação	100
Empenho, Liquidação e Pagamento	101
Analisando o Perfil das Despesas	105
Execução de Despesas por Convênios e Contratos	108

Unidade 4 – O Orçamento como Processo Evolutivo

Gênese e Evolução do Orçamento Público	125
Evolução do Orçamento Público no Brasil	132
O Modelo Atual de Planejamento e Orçamento	136
Desafios para o Aperfeiçoamento do Orçamento Público	138

Considerações Finais	146
----------------------------	-----

Referências.....	148
------------------	-----

Minicurrículo.....	152
--------------------	-----

APRESENTAÇÃO

Caro estudante,

Ao longo de muitas décadas, as administrações públicas constituídas no Brasil, em todos os níveis de governo – federal, estadual e municipal – foram conduzidas à luz de instrumentos e experiências muito pobres de planejamento. Diferentes fatores foram combinados para nos tornar cidadãos e agentes públicos pouco familiarizados com o que vem a ser planejamento, em geral, e planejamento das ações governamentais, em particular, 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.

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. O orçamento público é simplesmente a sistemática por meio da qual se estimam as receitas e se fixam os gastos a serem financiados com tais receitas. Nessa qualidade, ele é sempre instrumento de planejamento e de



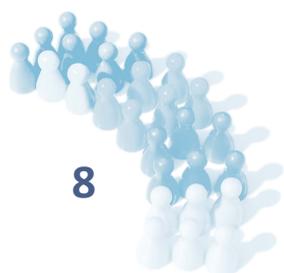
gestão pública. Cabe a nós aprender a torná-lo cada vez mais adequado e colocá-lo a serviço do desenvolvimento humano e ambiental em nosso País.

O objetivo desta disciplina, estudante, não é só familiarizá-lo com as classificações orçamentárias e com o processo de elaboração e de execução do orçamento público. Isso será feito, certamente, mas dentro de um processo de aprendizagem teórica e prática que lhe capacite transpor os conhecimentos adquiridos para sua realidade profissional e permita-lhe não somente avaliar a qualidade do planejamento orçamentário do seu órgão ou governo, como também intervir, como cidadão ou como agente público, na elaboração e implementação desse instrumento.

Iniciaremos nossa disciplina, portanto, 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.

Na primeira Unidade, abordaremos as funções e o conteúdo das leis orçamentárias criadas pela Constituição de 1988: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Apesar de encontramos uma tendência de senso comum em identificar “orçamento público” como “Lei Orçamentária Anual”, o orçamento público é, na verdade, a conjunção das três leis mencionadas anteriormente, cada qual contribuindo para o planejamento das ações segundo enfoques e horizontes próprios.

O processo de elaboração e de execução da LOA, em particular, será deixado para a segunda e terceira Unidades, pois sua discussão demandará, preliminarmente, da familiaridade conquistada com a 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.

A terceira Unidade abordará as fases e os procedimentos de preparação da proposta orçamentária pelo Poder Executivo e a sua apreciação pelo Poder Legislativo, buscando investigar empiricamente as diferenças entre o orçamento que se propõe e o orçamento que se aprova. De posse de todas essas informações concretas sobre o processo de elaboração do orçamento público ano a ano, ganhamos a possibilidade de contrastá-lo com os planos e instrumentos de políticas públicas e de avaliarmos se estamos alocando corretamente os recursos, ou seja, se estamos usando o orçamento como bom instrumento de planejamento.

Ainda na Unidade 3, discutiremos o orçamento como instrumento de gestão das políticas e ações governamentais, por meio da execução das despesas autorizadas na LOA. Veremos que, muitas vezes, deficiências no planejamento, inclusive decorrentes de nossa dificuldade em ajustar os planos à realidade do País, do Estado ou do município, acabam resultando em baixos níveis de execução orçamentária de programas e ações. Faremos exercícios práticos que nos permitirão criar indicadores de execução orçamentária e coligar informações para avaliarmos o desempenho do orçamento.

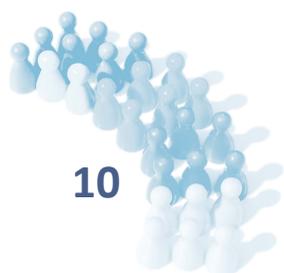
Por fim, na quarta Unidade deste livro, trataremos dos desafios que se apresentam à gestão dos recursos públicos em nosso País e os aperfeiçoamentos que se fazem necessários em nosso atual modelo de planejamento e orçamento. Faremos isso por meio de um passeio histórico pelos caminhos que percorremos na evolução do orçamento público, desde sua criação até os dias atuais, buscando compreender os seguintes aspectos: como e por que se deu a criação do orçamento público? De que modo o orçamento



foi se transformando ao longo do tempo? O nosso modelo atual é satisfatório? Em que aspectos ele precisa ser melhorado?

Ao final dessa jornada, você deverá estar apto a continuar sua interação com o orçamento público de forma autônoma e a 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.

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:

- ▶ Discutir a relação entre políticas públicas e orçamento;
- ▶ Evidenciar o desenho do sistema brasileiro de planejamento e orçamento;
- ▶ Analisar a função, o conteúdo e a composição do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias e mostrar o seu processo de elaboração, apreciação legislativa e execução; e
- ▶ Descrever o papel da Lei Orçamentária Anual e seus princípios reguladores.

O PAPEL DO ORÇAMENTO NA GESTÃO PÚBLICA

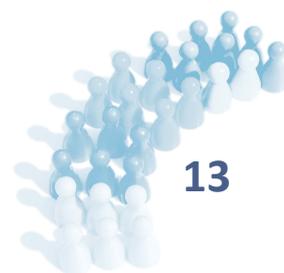
Caro estudante,

Estamos iniciando a disciplina Plano Plurianual e Orçamento Público. Nesta primeira Unidade, discutiremos a relação entre orçamento público e 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, de 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 orçamento e, em seguida, discutiremos cada uma das três leis orçamentárias que compõem esse sistema: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Leia o texto com atenção e realize as atividades propostas. Se tiver dúvidas, não hesite em consultar o seu tutor.

Bons estudos!

Vamos iniciar nosso estudo 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 recursos do Estado. Ela visa, fundamentalmente, garantir o bem-



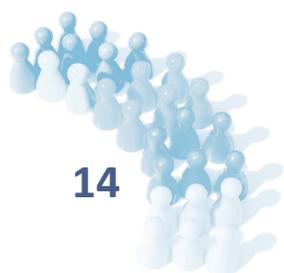
estar da comunidade, zelando pela manutenção dos bens e serviços públicos e pelo enfrentamento de situações consideradas problemáticas pelos cidadãos.

Mas o que o orçamento público tem a ver com isso?

Veremos, nesta Unidade, que o orçamento público é um dos principais instrumentos que o gestor público dispõe para dar cumprimento às suas funções e que, sem o amparo do orçamento público, 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 a 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 a sua implantação e manutenção ao longo do tempo.
- ▶ Os gastos realizados pelos órgãos públicos não podem ser desviados do que está autorizado no orçamento



público nem conflitar com o interesse público. Por exemplo, se o orçamento público prevê recursos para a construção de quadras poliesportivas, a sua execução orçamentária deve apresentar, a um custo razoável, quadras construídas onde exista demanda e um projeto de construção 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 atributos de planejamento e transparência necessários a uma boa gestão dos recursos públicos?

Nesta disciplina, começaremos a construir as bases para um 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?

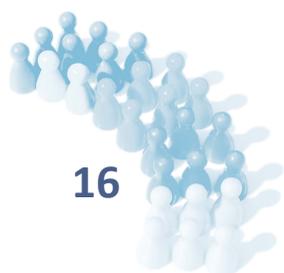
Em termos simples, o orçamento público reúne, de forma sistemática e organizada, todas as receitas estimadas para um determinado ano e o detalhamento das despesas que o governo espera executar. Na sua forma, portanto, ele é um documento contábil de receitas e despesas.

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 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 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.

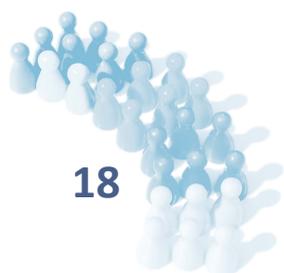
SISTEMA BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

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 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
- ▶ 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.

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 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 n. 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 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 de 2001); e
- ▶ o plano municipal de educação, consoante o Plano Nacional de Educação e seus planos decenais (Lei n. 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 o papel e o conteúdo de cada uma dessas leis, bem como a relação que se estabelece entre elas, conforme definido pela Constituição de 1988.

PLANO PLURIANUAL

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.

FINALIDADE E CONTEÚDO

O 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, mas sim 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 PPA abrange, ainda, as ações não orçamentárias que contribuam 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).



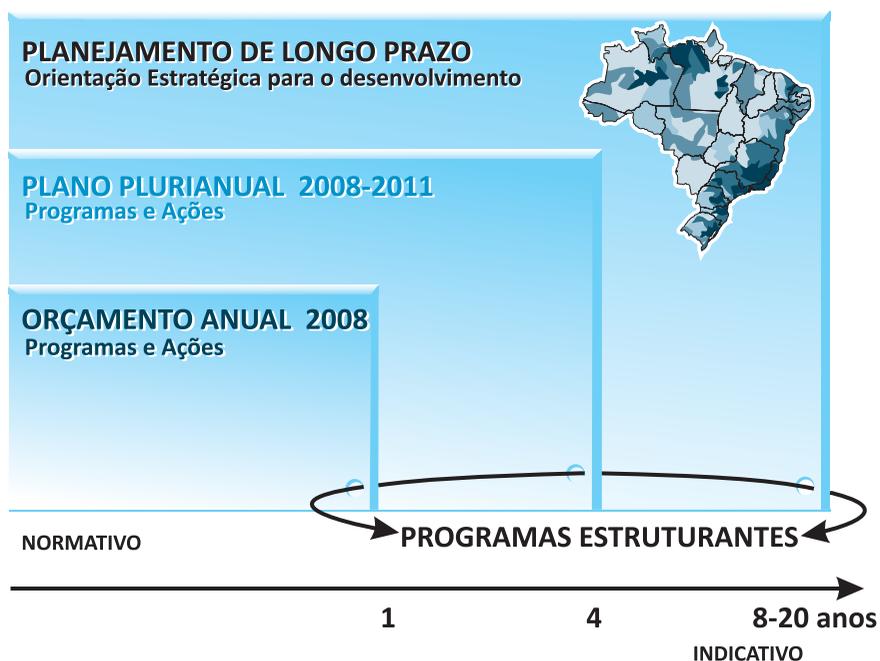


Figura 1: Integração entre planejamento e orçamento

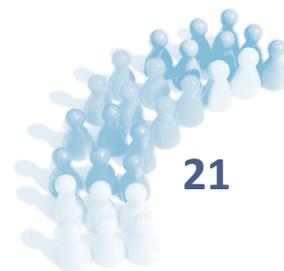
Fonte: BRASIL (2007, p. 42)

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, art. 165, §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, primeiramente, que esse dispositivo constitucional não traz propriamente uma definição do que seja o PPA. A definição do PPA, seus conceitos, sua organização, sua elaboração e sua 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 é 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?

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 n. 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. Por exemplo, a construção do edifício-sede de um hospital é despesa de capital da qual decorrem importantes despesas correntes, relacionadas não somente 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, telefone etc.).

Outra despesa que deve ainda 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.

Note que a ênfase do dispositivo constitucional volta-se, claramente, para a definição de 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, residem 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.

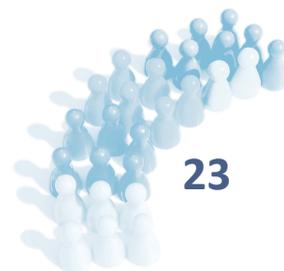
A Constituição Federal define, ainda, que todas as despesas do PPA devem ser regionalizadas. No caso da União, a regionalização se dá pelas cinco macrorregiões definidas pelo IBGE – Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Além dessas, é utilizada também a categoria “Nacional” para as despesas que 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.





Veja esta lei que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011 no site: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11653.htm>.

Essa e outras definições, aplicáveis ao PPA Federal 2008-2011, estão mensuradas na Lei n. 11.653, de 7 de abril de 2008. Essa lei estabelece que o PPA se componha de duas partes, quais sejam:

- ▶ **Base 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.
- ▶ **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, analise a Figura 2, a seguir, que mostra um programa constante do PPA Federal 2008/2001 na área de abastecimento alimentar:

Projeto de Lei do Plano Plurianual 2008 - 2011 Valores em R\$ 1,00

Anexo I – Programa de Governo – Finalístico **A**

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

Programa	0352	Abastecimento Agroalimentar	Órgão Responsável 22000	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)
-----------------	-------------	------------------------------------	--------------------------------	---

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		Totais
	Data	Índice				Esfera/Cat.	Totais	
Margem de Disponibilidade de Algodão em Pluma (porcentagem)	30/11/2003	15,00	59,00	Nacional C	28.564.814.287	Fiscal	28.523.777.508	
Margem de Disponibilidade de Arroz em Casca (porcentagem)	30/11/2003	9,00	6,00	Sudoeste	14.925.000	Despesas Correntes	18.172.005.197	
Margem de Disponibilidade de Milho (porcentagem)	31/12/2003	17,00	18,00			Despesas de Capital	10.351.572.311	
Margem de Disponibilidade de Trigo (porcentagem)	28/02/2004	3,00	3,00			Seguridade Social	56.161.779	
Número de Produtores Rurais Atendidos pelos Instrumentos de Apoio à Comercialização de Produtos Agropecuários (unidade)	30/12/2006	11.006,00	17.084,00			Despesas Correntes	56.161.779	
Produção Nacional de Grãos (milhão de t)	30/04/2004	123,20	150,00			Total	28.579.739.287	
Volume de Recursos Aplicados no Apoio à Comercialização de Produtos Agropecuários (R\$ mil)	30/12/2006	3.133.029,00	4.271.152,00			D		
Volume de Recursos Aplicados no Apoio à Produção de Produtos Agropecuários (R\$ mil)	01/08/2007	11.301.553,00	16.639.331,00					

ACÇÕES DA ESFERA FISCAL

Projeto								Financeiro/Físico			
Cód.	Título	Produto (unidade de Medida)	Início Término	Órgão Executor	Valor Total Estimado	Regionalização		2008	2009	2010	2011
128Z	Conclusão da Obra da Unidade Armazenadora de Uberlândia - MG E	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 F	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 <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/anexos/ANL11653-08-1.pdf>

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

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



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

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 deve contribuir diretamente para a obtenção do objetivo do programa. Por exemplo, na coluna “referência”, a quarta linha informa que, em 30/12/2006, 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 30/04/2004, o programa atingiu o patamar de 123,2 milhões de toneladas de grãos produzidos e que a sua meta 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 uma 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 que subsidiem o planejamento das ações nas diversas áreas de políticas públicas. Você concorda?

Seguindo a análise da Figura 2, vamos para a parte **D**, que 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.

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 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.



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”. É um projeto porque tem início e fim definidos e visa 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).

Já na parte **F**, ainda da Figura 2, 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.

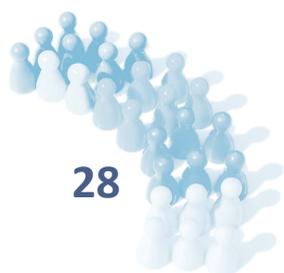
Assim, podemos afirmar que o objetivo das ações constantes do PPA é contribuir para a consecução dos objetivos do programa no qual essas ações estão inseridas. Portanto, os gestores precisam monitorar o andamento de cada ação e verificar se a execução dessas ações está surtindo os efeitos esperados em relação aos objetivos do programa.

Há dois tipos de elementos na Figura 2 que auxiliam esse monitoramento: o primeiro são os indicadores do programa, que discutimos na parte **B** e são as variáveis que monitoram diretamente o atendimento 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 confira: você entendeu como um programa no PPA é estruturado? Consegue ver a ligação entre o objetivo de governo, o objetivo setorial, o objetivo do programa e os projetos e as atividades propostas? Se ainda tiver dúvida, não deixe passar: recorra ao seu tutor!

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 de 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:

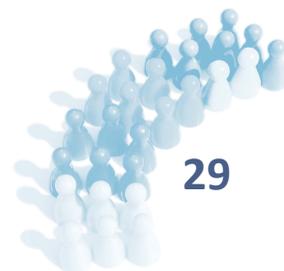
- ▶ a definição do problema;
- ▶ os objetivos do programa;
- ▶ o público-alvo do programa;
- ▶ a estratégia de implementação do programa; e
- ▶ os indicadores de desempenho para aferir eficiência, eficácia e efetividade das ações.

Devem, ademais, 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 o dia 31 de agosto do primeiro ano de mandato do governante, para vigorar do segundo ano até o fim do primeiro ano do mandato seguinte. Veja na Figura 3.



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.



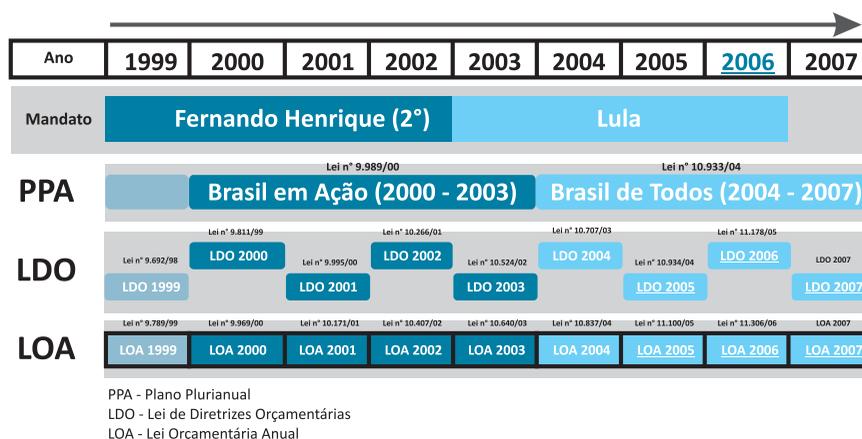


Figura 3: Cronologia das leis orçamentárias

Fonte: <http://www2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/cidadao/entenda_agenda/linhadetempo>

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 autógrafa ao chefe do Poder Executivo, para sanção ou veto; e
- ▶ a publicação da lei no diário oficial.

Diante dessas etapas, podemos garantir que a realização de audiências públicas é um importante canal por meio do qual a sociedade pode participar das discussões sobre as leis orçamentárias e veicular suas opiniões e demandas ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo.

O governo do seu município ou Estado realiza audiências públicas sobre o PPA? Os atores sociais estão preparados para discuti-lo?

Para fazer um juízo de valor sobre as decisões tomadas pelos deputados, é fundamental analisar não apenas as ações que foram criadas ou expandidas, como também as fontes de financiamento dessas despesas: outras ações tiveram de ser reduzidas ou canceladas para dar lugar às novas ações? O Estado aumentará a dívida pública para financiar as novas ações? Há previsão de aumento da arrecadação do Estado para financiar as novas ações? Questões cruciais como essas só são discutidas por aqueles que têm alguma familiaridade com o orçamento. Como promover a educação orçamentária dos cidadãos? Podemos observar um exemplo de como fazer isso mobilizando diversos segmentos da sociedade através da notícia *Sedes capacita conselheiros e aprecia PPA 2008/2011*, disponível em: <<http://www.jornalpequeno.com.br/2007/8/25/Pagina62710.htm>>. Acesso em: 20 maio 2010.

Note como é importante que o gestor público, particularmente, 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 os objetivos e programas propostos pelo Poder Executivo sejam amplamente discutidos e introduzidas no PPA demandas sociais não contempladas na proposta original.

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.

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 na LOA. 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 da LOA.

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. Têm como atribuições principais buscar mecanismos inovadores para o financiamento e a gestão das ações do programa e gerir as restrições que possam influenciar o desempenho do programa.
- ▶ **Coordenadores de ação:** responsáveis diretos pela execução de cada ação. Têm como atribuições principais viabilizar a execução e o monitoramento das ações, responsabilizar-se pela obtenção do produto expresso na meta física da ação e gerir as restrições que possam influenciar a execução de cada ação (Decreto n. 6.601, de 10 de outubro de 2008).

Observe que as atribuições dos gestores dos programas e dos coordenadores de ações vão muito 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 das metas do PPA. 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 uma unidade administrativa para a sua execução.



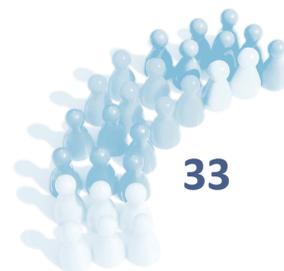
- ▶ Criar condições propícias para que os gestores públicos cumpram o papel esperado, sobretudo mediante a instituição de incentivos e fatores motivacionais para uma gestão por resultados e a construção de capacidade de trabalho em termos de recursos humanos, tecnológicos e informacionais.

Logo, podemos afirmar sob esses dois aspectos que a estrutura da Administração Pública ainda é deficiente, mesmo no nível 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 a 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 PPA, 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 o caso, as medidas corretivas necessárias.

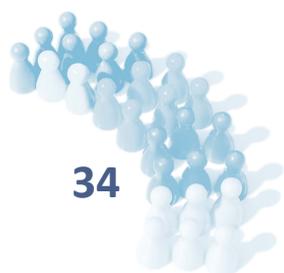


O amadurecimento da metodologia e dos instrumentos de avaliação do PPA e, conseqüentemente, do orçamento anual por meio do qual o PPA é executado está entre os principais desafios que se apresentam hoje para uma gestão pública de melhor qualidade. Nesse sentido, há diversas propostas em discussão iniciadas por especialistas em orçamento público, mas todas ainda pendentes de muito trabalho pela frente. Na avaliação final do **PPA Federal** 2004-2007, a metodologia utilizada foi baseada 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).



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

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 2 e note que, para cada ano, há uma lei veiculando as diretrizes orçamentárias e uma lei tratando do orçamento anual. Vamos entender melhor essas duas leis.



LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

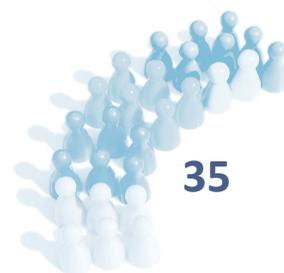
A LDO é a lei orçamentária que faz a ligação entre o PPA e a LOA. Ela cumpre diversas funções definidas pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Vejamos.

FINALIDADE E CONTEÚDO

Para cumprir a função de levar para a LOA os objetivos e as metas definidas no PPA, a LDO estabelece as metas e as 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, art. 164, §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, 1998).

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.



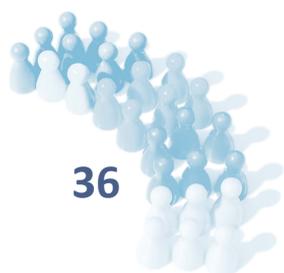
Na falta de uma lei geral de finanças públicas, ademais, a LDO tem assumido a função de definir a estrutura do orçamento, de dispor sobre as classificações orçamentárias e de tratar de diversos outros assuntos relativos à elaboração e à execução do orçamento.

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.

Para que você tenha uma noção do conteúdo da LDO, 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 dessa lei, o principal assunto tratado é a 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 estabeleceu que o governo federal deverá gerar superávit primário em montante equivalente a 3,80% do PIB.

No Capítulo II, a LDO trata da estrutura e da organização dos orçamentos. Define o que é programa, atividade, projeto, operação especial, unidade orçamentária etc. e, ao longo de 11 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 A 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.

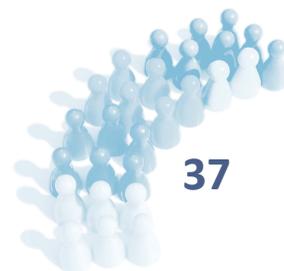
O Anexo II e o Anexo III relacionam, respectivamente, os quadros que deverão acompanhar o projeto da LOA e as informações complementares que deverão ser fornecidas ao Congresso Nacional por ocasião da apreciação da LOA.

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 traz 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 de assumir etc.

*Superávit – diferença entre recebimento e pagamento em determinado período, quando os recebimentos superam os pagamentos. Fonte: Lacombe (2004).



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 são definidas 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.

Leia a notícia Relator da LDO vai propor corte de 30% no orçamento devido à queda na arrecadação, disponível em <http://www.andifes.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=1893&Itemid=104> e identifique três assuntos que foram objeto de discussão na LDO 2010. Você consegue perceber, pela notícia, como a LDO antecipa as discussões e as decisões de receitas e despesas que se darão na LOA?

Explore o texto da LDO do seu município e verifique como se dá a definição das prioridades e metas e das condições de sua elaboração e execução. Investigue você mesmo. Em caso de dúvida não hesite em consultar seu tutor. Você pode ir até o ambiente de ensino-aprendizagem e discutir esses objetos com seus colegas de turma.

ELABORAÇÃO DA LDO

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

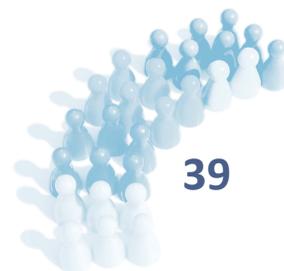
A apreciação do projeto de lei pelo Poder Legislativo compreende as seguintes etapas gerais:

- ▶ 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;
- ▶ a 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.



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.



LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

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.

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. É importante destacarmos que a LOA é uma autorização de gastos, mas não é uma obrigação de gastar. 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 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 executam 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.

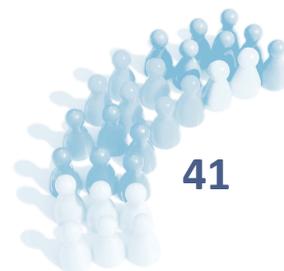
A LOA apresenta a programação de gastos separada em três demonstrativos distintos, também chamados de “orçamentos” (embora o orçamento seja único), a saber:

- ▶ **Orçamento fiscal:** apresenta 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:** traz as despesas com saúde, previdência e assistência social. Observe que tais despesas não ocorrem apenas nos órgãos e nas entidades de saúde, previdência e assistência, mas em praticamente todos os órgãos do governo.
- ▶ **Orçamento de investimento das empresas estatais:** apresenta 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. 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 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 constantes da LOA deverão ser organizadas de modo a veicular a programação de trabalho do governo, seus objetivos, suas metas e suas ações.

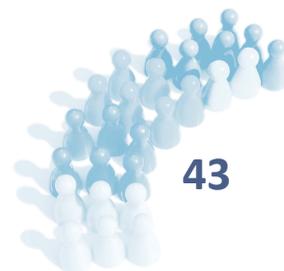
A Constituição Federal de 1988 adota, ainda, um princípio conhecido como **Regra de Ouro***, com o objetivo de impedir que a Administração Pública contraia dívida (empréstimos, financiamentos ou emissão de títulos) para custear despesas correntes.

Observe, por fim, que a Lei Complementar n. 101/00 (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:

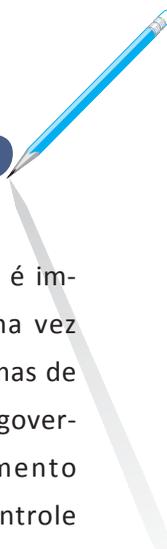
- ▶ **Transparência e participação:** os planos, os orçamentos, as LDO; as prestações de contas e os relatórios de execução orçamentária devem ser instrumentos de transparência da gestão fiscal, devendo o processo orçamentário incentivar a participação popular.

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 deste livro. Na próxima Unidade, vamos abordar os elementos que compõem o orçamento – as receitas e as despesas públicas – e aprender a consultar bases de dados orçamentárias para instrumentalizar nosso estudo.

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



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 a serem perseguidos no médio prazo (quatro anos) e os programas a serem adotados para o alcance desses objetivos. A LDO especifica quais, dentre o rol de ações e metas constantes do PPA, serão priorizadas no orçamento anual. Ademais, a LDO cumpre o papel de veicular as metas fiscais do governo para o exercício seguinte e orientar a elaboração da peça orçamentária. Por fim, a LOA especifica em detalhes a programação de trabalho dos órgãos para o exercício seguinte, materializando as políticas públicas em ações operacionais.

Na próxima Unidade, daremos mais um passo na compreensão do processo orçamentário, estudando dois instrumentos essenciais para interagirmos com o orçamento

público. O primeiro instrumento é a linguagem orçamentária, dada pelas classificações de receitas e despesas com as quais o orçamento é escrito. O segundo instrumento são os sistemas de informação que nos permitem obter, tratar e analisar as informações orçamentárias necessárias à elaboração, à gestão, ao acompanhamento e à avaliação das ações governamentais.



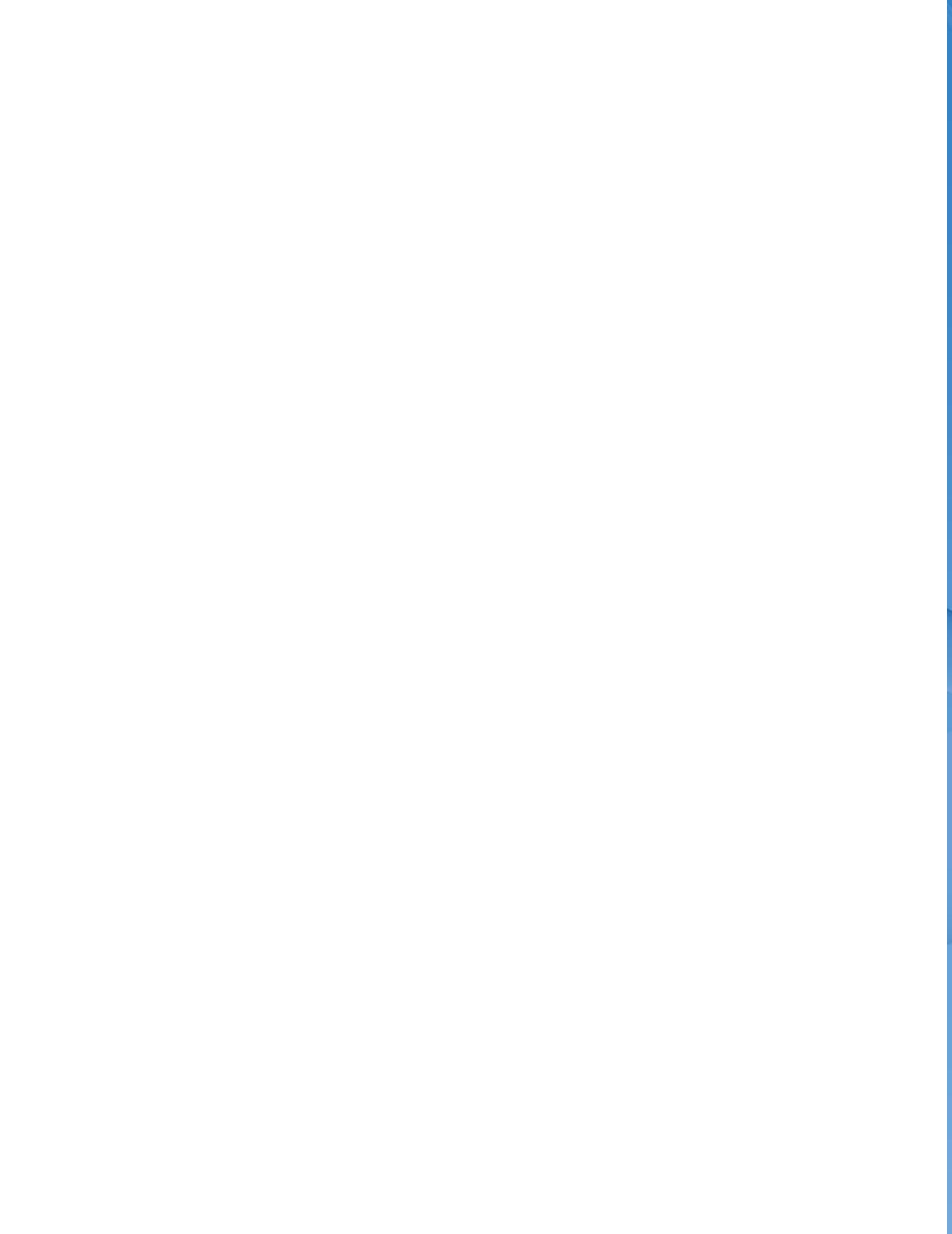
Atividades de aprendizagem

Confira se você teve bom entendimento do que tratamos nesta Unidade, respondendo às questões conforme conceitos estudados. Boa sorte! Se precisar de auxílio, não hesite em consultar seu tutor.

1. Leia os artigos 165 a 167 da Constituição Federal de 1988 e identifique três dispositivos que conferem ao PPA papel de referência para a programação orçamentária. Nessa leitura, você deve perceber que o PPA é a referência básica com a qual todas as demais leis e créditos orçamentários devem estar de acordo.
2. Consulte o PPA do seu Estado ou município, escolha um programa e identifique o objetivo, o órgão responsável e as ações do programa, bem como seus indicadores físicos e financeiros.
3. Navegue pelos documentos relativos à tramitação do PPA 2008-2011 no Congresso Nacional e descubra se foram apresentadas emendas contemplando a sua região. Para realizar esta atividade, siga os passos descritos a seguir:
 - a) Acesse <www.sigabrasil.gov.br>.
 - b) Clique em **Plano Plurianual** no menu azul à esquerda.
 - c) Clique na caixa **Projeto de Lei** do diagrama.
 - d) Abra a pasta **Proposta do Executivo**. Dentro dela, abra a pasta **Anexos do Projeto de Lei** e clique no Anexo I.
 - e) Em seguida, volte ao diagrama e clique na caixa **Autógrafos e Leis**.

- f) Abra a pasta **Autógrafos do PPA 2008-2011** e clique no Anexo I.
- g) Observe que você abriu o Anexo I que veio da proposta do Poder Executivo e o Anexo I que o Congresso Nacional aprovou. Escolha uma ação que contemple o seu Estado ou município, compare os dois documentos e descubra se houve alteração naquela ação.

Ao final desse exercício, você notará que é muito trabalhoso buscar informações orçamentárias folheando documentos, mesmo que eletronicamente, quando o volume de informações é muito grande. Na próxima Unidade, aprenderemos a buscar informações por meio de um sistema informatizado que facilita enormemente o trabalho de recuperação e cruzamento dos dados. Contudo, é importante que você saiba como fazê-lo nas duas modalidades.



UNIDADE 2

CLASSIFICAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DAS RECEITAS E DESPESAS E SISTEMAS DE INFORMAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Compreender os conceitos de receitas e despesas públicas;
- ▶ Identificar as classificações das receitas e despesas sob diversos critérios, reconhecendo o significado orçamentário dos códigos utilizados na programação orçamentária; e
- ▶ Utilizar o sistema SIGA Brasil e manipular diretamente a base de dados orçamentários da União, para aplicação empírica dos conteúdos da disciplina.

RECEITAS PÚBLICAS

Caro estudante,

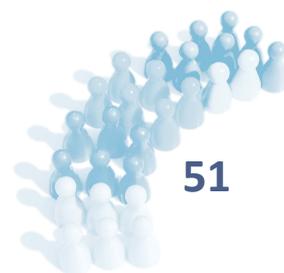
Na Unidade anterior, vimos que as Leis Orçamentárias traduzem os planos de ação do governo, tanto de médio quanto de curto prazo. Porém, ainda não discutimos como o orçamento faz isso. Como passamos de um plano que tem objetivos e estratégias para um orçamento que precisa especificar em detalhe os recursos a serem mobilizados e as ações a serem empreendidas?

Considerando que o orçamento público é escrito em uma linguagem própria, formada pelas classificações de receitas e despesas, nesta Unidade aprenderemos a reconhecer as classificações orçamentárias e, com base nelas e no uso de recursos da Tecnologia da Informação, tomaremos contato direto com as bases de dados da programação de despesas da União. O sistema de informações SIGA Brasil nos permitirá aplicar os conceitos 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 iniciar esta Unidade descobrindo o que são receitas públicas.

Preparado para mais estas descobertas? Então, mãos à obra!

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. São elas:

- ▶ 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. Cabe destacarmos ainda que as receitas de **transferências constitucionais** correspondem às parcelas de receitas federais ou estaduais repassadas aos 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 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 (ICMS) ao município no qual ocorreu a operação que gerou o tributo e do Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX).

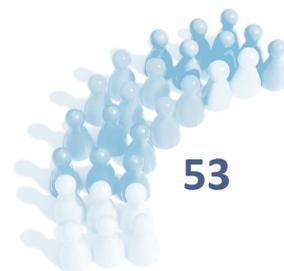
As receitas de **transferências legais** são os repasses feitos aos Estados e municípios por determinação de leis específicas e que não requerem a celebração de convênio, por exemplo:

- ▶ 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.

***Royalties** – 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 resultado de um trabalho intelectual ou criativo.
Fonte: Lacombe (2004).

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 as entidades da Administração Pública 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 contados 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 de estar relacionados na Lei Orçamentária Anual 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 LOA, a receita é apenas estimada, sendo os valores constantes do orçamento referências para a programação de despesas. Isso ocorre por várias razões, a saber: 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 por natureza de receita e classificação por fonte de recursos.

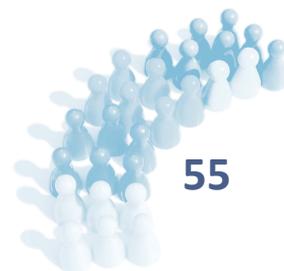
Classificação pela Natureza da Receita

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

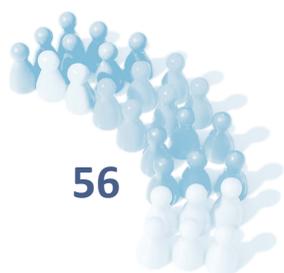
Nesse código, cada dígito representa uma característica específica daquele item de receita, como explicado a seguir:

- ▶ **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 dígito **7** (receita corrente intraorçamentária) ou **8** (receita de capital intraorçamentária). As receitas intraorçamentárias são aquelas destinadas a custear despesas decorrentes de operações entre órgãos, fundos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal 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 o fato gerador da receita: 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 é 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 é imposto sobre a exportação ou 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, a seguir, 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. Prod. 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 <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Manual_Procedimentos_RecPublicas.pdf>



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

Até aqui muito fácil, não é? Mas e quanto aos demais dígitos?

Você deve ter notado que há 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 descobrirmos a que se refere um determinado código de receita é consultando o [manual](#).

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 código 1112.04.10 se refere ao pagamento de Imposto de Renda por pessoas físicas.



Saiba mais Manual de Procedimentos das Receitas Públicas

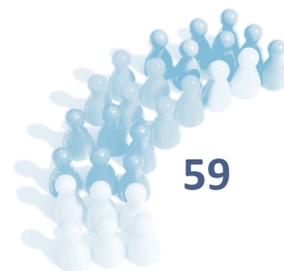
Regularmente, a Secretaria do Tesouro Nacional edita versão revista e atualizada do Manual de Procedimentos das Receitas Públicas, que padroniza os procedimentos contábeis nos três níveis de governo, de forma a garantir a consolidação das contas exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Para saber mais sobre a codificação orçamentária das receitas, consulte o manual. Conheça um pouco mais deste manual acessando <http://www. tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidadeManual_Procedimentos_RecPublicas.pdf>. Acesso em: 20 maio 2010.

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.

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

Quadro 2: Codificação orçamentária das Receitas Correntes

Fonte: Elaborado pela autora



1. Receitas Correntes (A)				
ORIGEM (B)	ESPECIE (C)	RUBRICA (D)	ALÍNEA (EF)	SUBALÍNEA (GH)
1. Tributária	1. Impostos	2. Impostos sobre o Patrimônio e a Renda	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
	3. Impostos sobre a Produção e a Circulação	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
			00. Impostos Extraordinários	00. Valor Total dos Impostos Extraordinários
			5. Impostos Extraordinários	5. Impostos Extraordinários

Quadro 2: Codificação orçamentária das Receitas Correntes

Fonte: Elaborado pela autora

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. 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 na manutenção e no desenvolvimento do ensino. Logo, para montar a programação de despesas, é 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, conforme discutiremos na seção a seguir.

Classificação por Fonte de Recursos

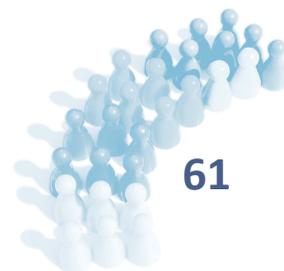
Fonte de Recursos (também denominada de Destinação de Recursos) são agrupamentos de naturezas de receita que atendem a uma determinada destinação legal (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; FEIJÓ, 2008).

Cada fonte é formada por meio de um código de três dígitos, que identificam os seguintes atributos:

Fonte A BC

- ▶ **A**, conhecido como “indicador do Grupo Fonte”, identifica se o recurso é originário do Tesouro ou se é de Outras Fontes, e, ainda, se trata-se 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 as 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, no orçamento federal e nos orçamentos 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 desenvolvimento do ensino, conforme você pode averiguar na página 110 do *Manual Técnico do Orçamento para 2010*. Assim, a Fonte 112 se refere a recursos do Tesouro, arrecadados no exercício corrente, que se destinam ao custeio de ações de manutenção e desenvolvimento do ensino.

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: 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, as tabelas e as bases de dados, quando necessário.

Após discutirmos a classificação das despesas, teremos oportunidade de fazer, nas próximas Unidades deste livro, diversas consultas à base de dados orçamentárias para verificar, na prática, como essas classificações são utilizadas. Elas nos abrirão as portas para algumas interessantes “experiências de laboratório” e lhe permitirão ganhar familiaridade com a linguagem orçamentária de forma natural. Portanto, vamos em frente!

Para conhecer este material acesse: <https://portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO_2010_VF6_de_190510.pdf>.

DESPESAS PÚBLICAS

Entendemos por despesas 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, constituição de empresas e do pagamento dos serviços da dívida, quando houver.

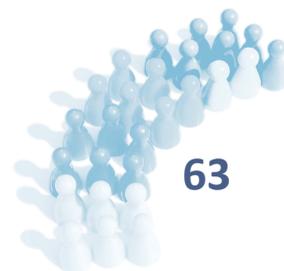
É a programação de despesas constantes das leis orçamentárias que define como os recursos serão distribuídos entre as despesas a serem realizadas, cabendo ao Poder Executivo fazer uma proposta inicial, que os parlamentares devem analisar e modificar, por meio de emendas, para atender aos interesses da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

Você pode estar se perguntando: como se elabora a programação de despesas?

Para respondermos a essa pergunta, precisamos continuar nossa jornada pelas classificações orçamentárias. Então, mãos à obra!

CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS DESPESAS

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 n. 4.320/64, a Portaria n. 42, de 14 de abril de 1999, e a Portaria Interministerial n. 163/01. Observe o Quadro 3.

1

A Órgão:	42000	Ministério da Cultura
B Unidade:	42902	Fundo Nacional de Cultura

Quadro dos Créditos Orçamentários

3 R\$ 1,00
Recursos de todas as Fontes

2

Programática	Programa/Ação/Produto/Localização	Funcional	Esf	GND	RP	Mod	IU	Fte	Valor
0167	Brasil Patrimônio Cultural		H	I	J	K	L	M	4.616.000
	<i>Atividades</i>								4.616.000
0167.2636	Preservação de Bens Culturais de Natureza Material	13 391							2.510.000
0167.2636.0060	Preservação de Bens Culturais de Natureza Material - No Estado da Bahia Bem preservado (unidade)	C D	F	4	2	90	0	100	400.000
0167.2636.0066	Preservação de Bens Culturais de Natureza Material - Rio de Janeiro - RJ Bem preservado (unidade)		F	3	2	50	0	100	100.000
0167.2636.0118	Preservação de Bens Culturais de Natureza Material - Miracema - RJ Bem preservado (unidade)		F	4	2	40	0	100	300.000
0167.2636.0142	Preservação de Bens Culturais de Natureza Material - Recuperação do Acervo da Biblioteca do IAHGP pela FUNDARPE - No Estado de Pernambuco Bem preservado (unidade)		F	3	2	30	0	100	200.000
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)		F	3	2	30	0	100	210.000
0167.2636.0148	Preservação de Bens Culturais de Natureza Material - No Estado do Paraná Bem preservado (unidade)		F	4	2	40	0	100	250.000
0167.2636.0150	Preservação de Bens Culturais de Natureza Material - Igreja Nosso Senhor dos Passos - Itatiaia - RJ		F	4	2	40	0	100	200.000

Quadro 3: Quadro LOA 2009

Fonte: Adaptado de Brasil (2008c, anexo VII, v. 4)

Note que as despesas são organizadas no orçamento segundo três classificações principais: classificação institucional (parte **1** do Quadro 3), classificação funcional e por programa (parte **2** do Quadro 3) e classificação por natureza da despesa (parte **3** do Quadro 3).

Classificação Institucional

Retorne à parte 1 do Quadro 3, ela traz a classificação institucional da despesa, que serve para agrupar as ações

conforme as instituições autorizadas a realizá-las, relacionando os órgãos da administração direta ou indireta responsáveis por realizá-las. (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; FEIJÓ, 2008, p. 291).

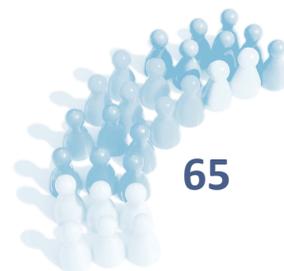
Essa parte identifica o órgão e a unidade orçamentária (UO) aos quais a despesa está vinculada, por meio de um código de cinco dígitos: os dois primeiros referentes ao órgão e três seguintes referentes à UO.

A parte 1 do Quadro 3 ainda nos diz que as despesas ali programadas estão a cargo do órgão “Ministério da Cultura”, de código 42 (**A**), e da UO “Fundo Nacional de Cultura”, de código 902 (**B**), resultando na classificação institucional 42.902.

O Ministério da Cultura tem outras UO, por exemplo:

- ▶ 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.

Observe que a primeira unidade orçamentária listada tem a mesma denominação do órgão, o que é fácil de entendermos: como as autorizações de despesas estão consignadas nas unidades orçamentárias (UO) e não no Órgão, um ministério, por exemplo, que é Órgão, precisará ser, também, unidade orçamentária na qual estarão dispostas as suas dotações.



Classificação Funcional e por Programas

Agora, observe a parte 2 do Quadro 3 ela traz a classificação funcional e por programas, que 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.

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 da Portaria n. 42/99. Já os programas, conforme vimos no PPA, 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 a elaboração e gestão dos planos de trabalho de curto prazo. Veja a Figura 4.

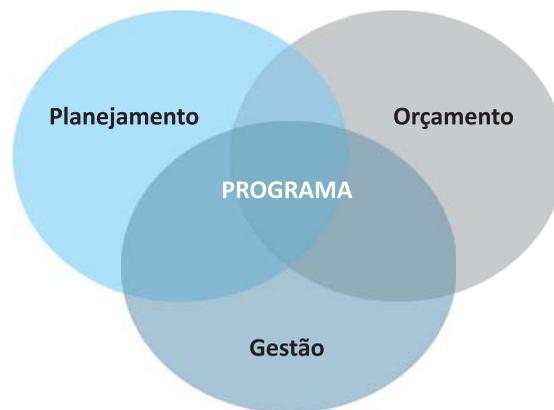


Figura 4: Programa como elo entre planejamento, orçamento e gestão

Fonte: Adaptada de Brasil (2007)

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.

Como podemos saber se o código da ação se refere a uma atividade, um projeto ou uma operação especial?

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).

Vamos ver como a classificação funcional e por programas está representada no Quadro 3. 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 3 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”).

A identificação dos subtítulos não é obrigatória para Estados e municípios. Nesse caso, vale o que dispuser a Constituição Federal ou Lei Orgânica do ente e sua LDO.

Veremos, a seguir, como utilizar o sistema de informações para identificar as despesas, seus códigos e suas descrições. Por ora, vamos prosseguir com o último bloco de classificações: por natureza da despesa e outras classificações complementares.

Classificação segundo a Natureza da Despesa

Para entender melhor como é esta classificação, retorne ao Quadro 3 e observe a parte 3, ela traz a classificação por Natureza da Despesa, que serve para identificar as ações segundo vários critérios necessários para o controle da gestão dos órgãos e das políticas do governo. Essa classificação compreende quatro critérios básicos:

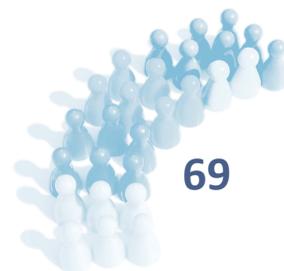
- ▶ por categoria econômica;
- ▶ por Grupo de Natureza da Despesa (GND);
- ▶ por Modalidade de Aplicação (MA); e
- ▶ por elemento de despesa.

Agora, vamos entender o que vem a ser cada uma dessas categorias.

Categoria Econômica

Essa classificação visa 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).

Observe que o Quadro 3 não traz qualquer referência direta à classificação por categoria econômica. Isso ocorre, pois, como veremos na próxima classificação que discutiremos – Grupo de Natureza da Despesa –, já nos informa, indiretamente, se a despesa é corrente ou de capital.

Grupos de Natureza da Despesa (GND)

É a classificação que visa 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 4: Grupos de natureza da despesa

Fonte: Adaptado de Brasil (2001)

No Quadro 3, a coluna “GND” (I) informa que a dotação para Preservação de Bens Culturais de Natureza Material no Estado da Bahia destina-se a despesas de investimento (GND 4).

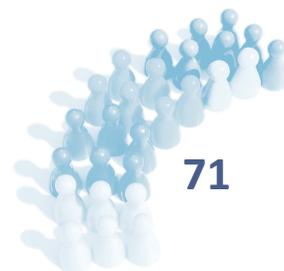
É comum vermos as despesas em GND 3 (Outras Despesas Correntes) serem referidas nos meios de comunicação como “despesas de custeio da máquina”. Observe que isso não é correto, porque o GND 3 compreende um grande número de despesas que não são de manutenção dos órgãos de governo. Por exemplo: compra de 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, precisamos ter cuidado ao criticarmos 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, certo?

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: despesas realizadas pelos Estados, municípios e pelo Distrito Federal por meio de transferências de recursos à União.
- ▶ MA 30 – Transferências a Estados e ao Distrito Federal: despesas realizadas pela União ou por municípios por meio de transferências a Estados e ao Distrito Federal.
- ▶ MA 40 – Transferências a municípios: despesas realizadas pela União, por Estados ou pelo Distrito Federal por meio de transferências a municípios.



- ▶ MA 50 – Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos: despesas realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos municípios por meio de transferências a entidades privadas sem fins lucrativos que não tenham vínculo com a Administração Pública.
- ▶ MA 60 – Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos: despesas realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos municípios por meio de transferências a entidades privadas com fins lucrativos que não tenham vínculo com a Administração Pública.
- ▶ MA 70 – Transferências a Instituições Multigovernamentais: despesas realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos municípios por meio de transferências a entidades criadas ou mantidas por mais de um ente da Federação ou pelo Brasil juntamente com outros países.
- ▶ MA 71 – Transferências a Consórcios Públicos: despesas realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos municípios por meio de transferências a consórcios públicos criados nos termos da Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005.
- ▶ MA 80 – Transferências ao Exterior: despesas realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos municípios por meio de transferências a 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, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos 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.

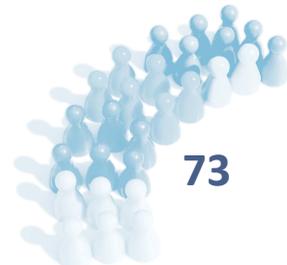
Voltando ao Quadro 3, podemos observar a coluna “Mod” (K) informa que a dotação para Preservação de Bens Culturais de Natureza Material no Estado da Bahia será realizada por meio de aplicações diretas da União (MA 90).

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. Discutiremos mais esse aspecto na próxima Unidade.

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

Para conhecer mais sobre esta portaria, acesse <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria_163_01.pdf>.



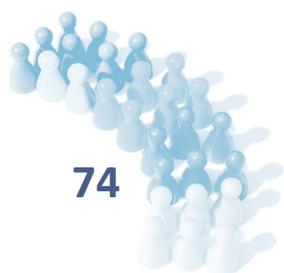
Classificações Complementares

O orçamento da União e alguns orçamentos estaduais e municipais contam ainda com três outros critérios de classificação de gastos. São eles:

- ▶ **Esfera:** essa classificação visa identificar a que tipo de orçamento a despesa se refere. Por exemplo: Esfera F – Orçamento Fiscal; Esfera S – Orçamento da Seguridade Social; Esfera I – Orçamento de Investimento das Empresas Estatais. No Quadro 3, a coluna “Esf” (H) informa que a dotação para Preservação de Bens Culturais de Natureza Material no Estado da Bahia insere-se no orçamento fiscal.
- ▶ **Identificador de uso:** essa classificação visa identificar a parcela das despesas que compõem a contrapartida de empréstimos ou doações. Na União, existem seis identificadores de uso (IU), a saber:
 - ▶ recursos não destinados a 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.

Observe que no Quadro 3 a coluna IU (L) informa que a dotação para Preservação de Bens Culturais de Natureza Material no Estado da Bahia não se destina à contrapartida (IU 0).

- ▶ **Identificador de Resultado Primário:** essa classificação visa identificar as despesas primárias e financeiras, para fins de apuração do resultado primário do governo. Despesas primárias são todas

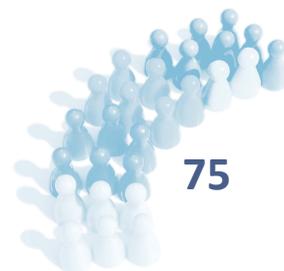


as despesas orçamentárias exceto as despesas financeiras, que são as despesas com juros e amortização da dívida interna e externa, a aquisição de títulos de capital integralizado e as despesas com concessão de empréstimos. O resultado primário é a diferença entre receitas e despesas primárias. Quando essa diferença é positiva, ocorre um superávit primário, que contribui para a redução do endividamento público. E quando essa diferença é negativa, ocorre um déficit primário, que contribui para um aumento do endividamento público. Na União, há cinco indicadores de resultado primário (RP):

- ▶ 0 Despesa financeira;
- ▶ 1 Despesa primária obrigatória;
- ▶ 2 Despesa primária discricionária;
- ▶ 3 Despesa relativa ao Projeto Piloto de Investimentos (PPI); e
- ▶ 4 Despesa do orçamento de investimentos das empresas estatais que não impactam o resultado primário.

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. Retomando novamente a análise do Quadro 3, perceba que a coluna RP (**J**) informa que a dotação para Preservação de Bens Culturais de Natureza Material no Estado da Bahia é uma despesa primária discricionária (RP 2).

Em suma, perceba que, utilizando os códigos relativos às classificações orçamentárias, podemos obter um grande volume de informações a partir de uma simples linha de códigos. Por exemplo, no Quadro 3, considerando a linha de código Esf-F GND-4 RP-2 Mod-90 IU-0, podemos evidenciar a dotação do orçamento fiscal, destinada à realização de despesa primária discricionária do tipo investimento a ser executada diretamente por órgão da União e sem vínculo com contrapartida.



O Quadro 3, traz também o código da fonte de recursos que está financiando a despesa (coluna “Fte” – **M**). Trata-se da mesma classificação por fonte que estudamos na seção anterior desta Unidade – classificação das receitas. No exemplo do Quadro 3, a despesa será financiada por fonte 100, correspondente a recursos ordinários do Tesouro Nacional.

Para um melhor entendimento, analise atentamente a Figura 5, a seguir, que sintetiza a estrutura básica das classificações orçamentárias para a União:

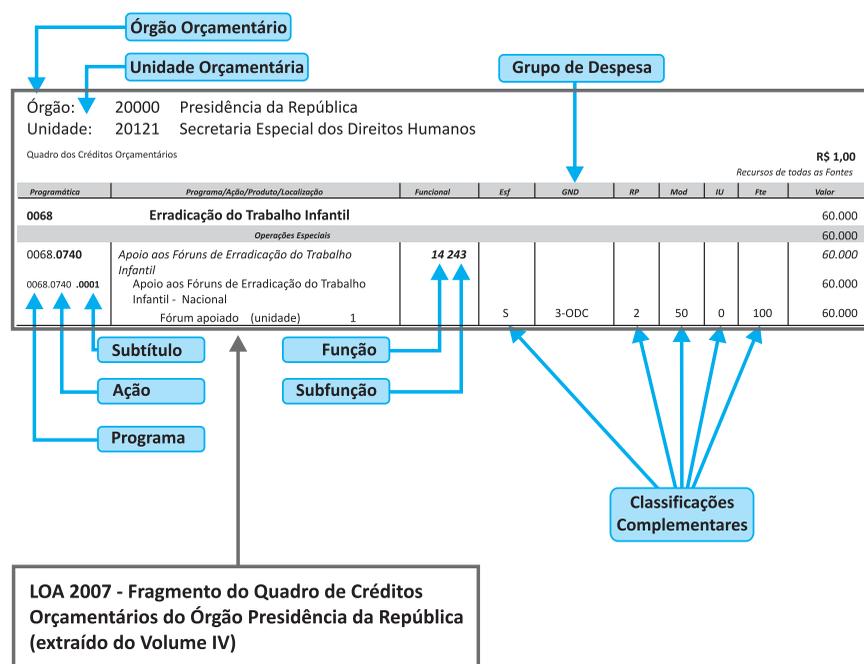


Figura 5: Estrutura da Lei Orçamentária da União

Fonte: Adaptada de <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/Anexo/ANL11451-07-V4.pdf>

Tendo entendido a lógica de codificação das receitas e despesas orçamentárias, vamos passar a discutir como consultar as informações orçamentárias e utilizá-las na análise da elaboração e execução do orçamento.

SISTEMAS DE INFORMAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

A LOA, mesmo de um pequeno município, reúne elevado número de decisões e informações, que precisam ser organizadas de modo a se tornarem compreensíveis, acessíveis e gerenciáveis. 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 *on-line*). 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 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, por analogia, 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?



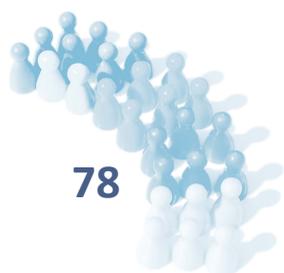
Esse sistema reúne, em um mesmo repositório, informações sobre todo o ciclo orçamentário – desde a elaboração da proposta orçamentária pelo Poder Executivo e a discussão de emendas pelo Poder Legislativo, até a execução da lei aprovada. Antes, porém, vamos entender o seguinte: cada fase do ciclo orçamentário é realizada por um determinado grupo de órgãos e entidades públicas, que desenvolve e gerencia a base de dados referente àquela fase do processo. Portanto, o ciclo orçamentário é objeto de diversas bases de dados diferentes, não uma só.

A primeira fase do ciclo – a 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.

A segunda fase é a 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. Podemos, assim,



considerar essa fase como a mais complexa, porque é nela que se produzem milhares de decisões e informações de forma difusa, que precisam ser administradas de alguma forma. No governo federal, a administração da execução se dá por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI).

Agora, imagine a dificuldade que é para o interessado em orçamento público ter de 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 trabalhar é 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. 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.

Assim, podemos afirmar que a base de dados é toda organizada segundo a classificação orçamentária que estudamos nesta Unidade – órgão, unidade orçamentária, função, subfunção, programa, ação, GND, MA, Esfera etc. Porém, os valores financeiros que a base de dados mostra refletem alguns conceitos que ainda não estudamos: valor da proposta, dotação inicial, autorizado, empenhado, liquidado, restos a pagar etc. Na próxima Unidade, discutiremos 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.

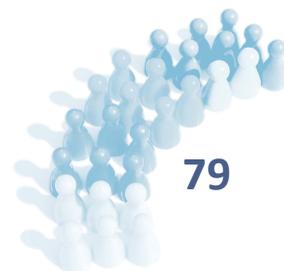


Para conhecer este sistema, vá até o Ambiente Virtual de Ensino-Aprendizagem (AVEA), assista às aulas no vídeo e pratique os exercícios. Mais do que cumprir os requisitos da disciplina, investir no aprendizado dessa ferramenta agora irá dotá-lo de um instrumento de trabalho para o seu dia a dia e capacitá-lo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

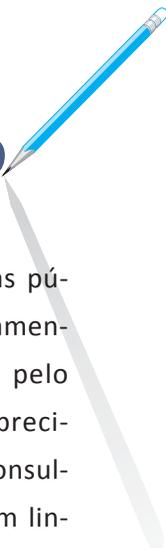
Complementando.....

Para você ampliar seu conhecimento sobre a classificação das receitas, leia:

- 📖 *Gestão de Finanças Públicas: Fundamentos e Práticas de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal* – capítulos 8 (Receitas) e 9 (Vinculações de Receitas e Transferências Intergovernamentais) – de Claudiano Albuquerque, Marcio Medeiros e Paulo Henrique Feijó.



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.

Por fim, vimos que tais sistemas nos possibilitam fazer consultas, cruzamentos de dados e análises que dificilmente poderíamos fazer sem a ajuda da tecnologia. Por intermédio de sistemas, como o SIGA Brasil,

podemos obter as informações com mais facilidade, poupando-nos tempo para investi-lo no que de fato interessa: a análise das ações de governo e a atuação sobre o processo orçamentário.



Atividades de aprendizagem

Para você saber se entendeu o que foi exposto nesta Unidade, resolva as atividades propostas. Caso tenha dúvidas, faça uma releitura cuidadosa dos conceitos e verifique os exemplos apresentados. Lembre-se: você pode contar com o auxílio de seu tutor sempre que necessário.

1. Consulte a LOA de seu município e descreva as classificações utilizadas para identificar as despesas, nos moldes do Quadro 3.
2. 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?
3. E, se o objetivo for contratar uma equipe médica para o hospital do próprio Estado A, qual o GND e Modalidade de Aplicação apropriados?

UNIDADE 3

ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Discutir a preparação da proposta orçamentária pelo Poder Executivo;
- ▶ Compreender as possibilidades de participação social no orçamento público;
- ▶ Analisar a atuação do Poder Legislativo na definição da programação orçamentária;
- ▶ Investigar empiricamente as diferenças entre a proposta encaminhada pelo Poder Executivo e a lei aprovada pelo Poder Legislativo; e
- ▶ Discutir as etapas de execução da despesa; e da execução do orçamento.

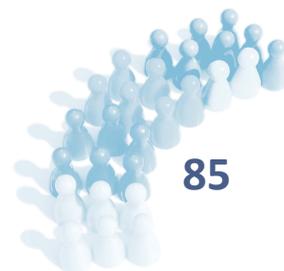
ELABORAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PELO PODER EXECUTIVO

Caro estudante,

Na Unidade anterior, vimos que, 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.

Nesta Unidade, discutiremos como transcorre o processo orçamentário, nas fases de elaboração e execução do orçamento, e discutiremos como se dá a definição concreta das receitas e despesas, quem participa das decisões e o que faz cada um dos atores envolvidos. Exploraremos os trâmites de elaboração da proposta orçamentária pelo Poder Executivo, sua apreciação pelo Poder Legislativo e as alterações no orçamento por meio de créditos adicionais. Passaremos, então, para a fase de execução do orçamento, analisando as etapas de realização das despesas e fazendo diversos exercícios para explorarmos características da execução, relativas à regionalização, às modalidades de aplicação, à natureza da despesa e outras. Por fim, exploraremos também alguns instrumentos disponíveis para fazer o acompanhamento dos pagamentos e as 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.

Se após a leitura você ainda tiver alguma dúvida, não hesite em consultar seu tutor. Vamos lá!



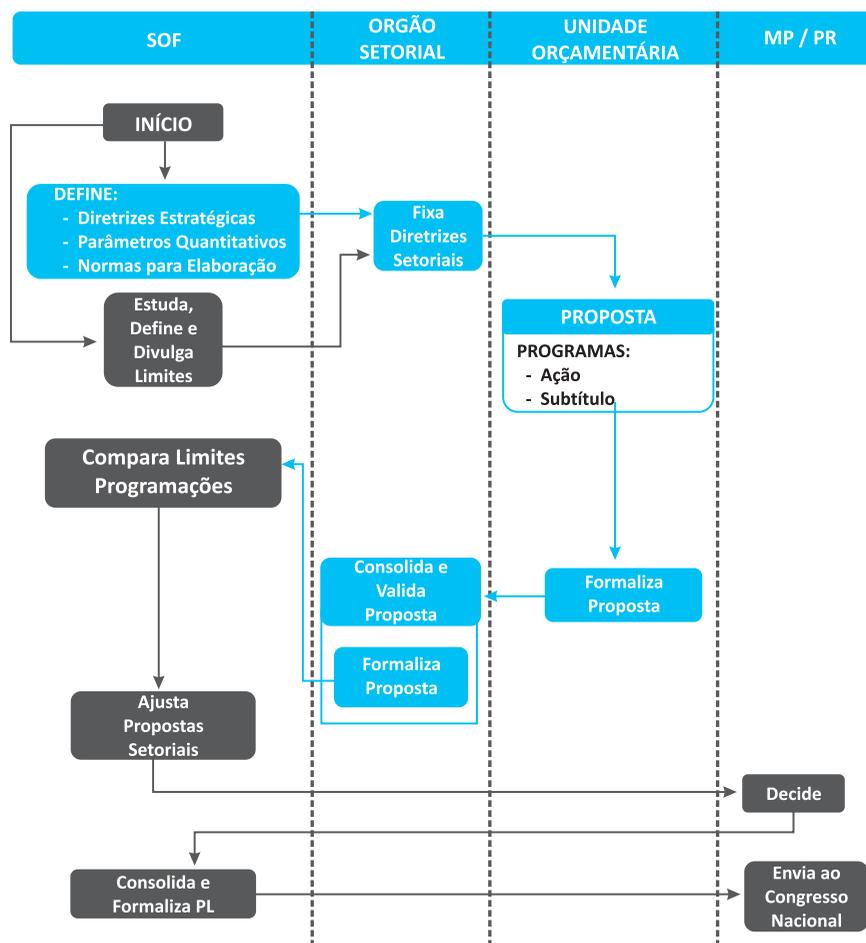
Para iniciarmos, vamos compreender o processo de elaboração do orçamento. Começaremos recordando que a LOA está situada no processo mais amplo de planejamento das realizações de governo. Ela traduz em ações operacionais de curto prazo as estratégias e os objetivos de médio e longo prazo constantes do PPA e dos planos setoriais. Portanto, a elaboração da proposta orçamentária precisa partir de órgãos setoriais do governo, os quais, cada um em sua área de atuação, conhece 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.



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>>.

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 LOA. 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 6, 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 6: 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 das 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.

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 a Administração Pública deve 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,

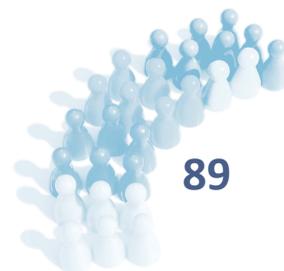
definidas as prioridades orçamentárias para o exercício seguinte e eleito o Conselho do Orçamento Participativo.

- ▶ 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. É 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 ocorrer até 31 de agosto de cada ano ou conforme dispuser a Constituição Federal 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 é denominado PL (em referência a **P**rojeto de **L**ei).



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 a votação dos relatórios setoriais na comissão de orçamento;
- ▶ a preparação do relatório final do projeto de lei pelo relator-geral;
- ▶ a discussão e a votação do relatório final na comissão de orçamento;



Nenhum 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.

- ▶ a discussão e a 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.

Na maioria das casas legislativas, 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 recebem 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 e o valor máximo das emendas são definidos por norma interna da comissão de orçamento.

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

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>>.

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

CRÉDITOS ADICIONAIS E ALTERAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

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:

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

- ▶ Por meio de autorizações dadas pelos parlamentares ao Poder Executivo, no próprio texto da LOA, para a realização de pequenos ajustes na programação. Por exemplo, o artigo 4º da LOA 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.
- ▶ Por meio de créditos adicionais, que são autorizações de despesas não computadas na LOA ou com dotação insuficiente. Há três tipos de créditos adicionais:
 - ▶ **Créditos suplementares:** visam reforçar dotações orçamentárias de despesas já constantes da LOA.
 - ▶ **Créditos especiais:** visam incluir dotações orçamentárias para despesas ainda não constantes da LOA.
 - ▶ **Créditos extraordinários:** visam aportar recursos para despesas urgentes e imprevisíveis, como as decorrentes de guerra ou calamidade pública.

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

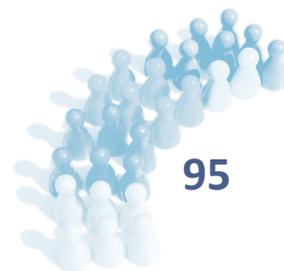
Se o planejamento que embasou o orçamento tiver sido de boa qualidade, a necessidade de fazer ajustes por meio de créditos adicionais é mínima – o suficiente para acomodar pequenas contingências que vão surgindo ao longo do tempo. Porém, se os créditos adicionais são abertos em montante significativo,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

- ▶ **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.

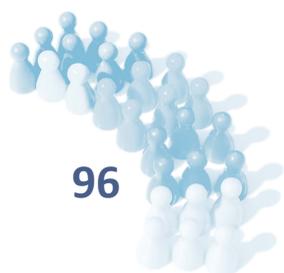


Perceba que o Poder Executivo pode propor a abertura de créditos suplementares e especiais, ao longo do ano, por meio da apresentação de projeto de lei ao Poder Legislativo. Já os créditos extraordinários, por seu caráter de urgência, são abertos por Medida Provisória.

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 meio de medidas provisórias, 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.



PROCESSO DE EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

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.

Vamos estudar cada passo com maior detalhe a seguir.

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.

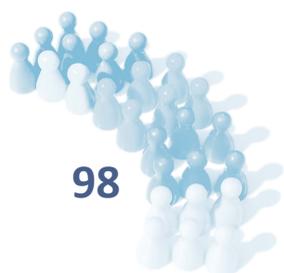
Com o objetivo de adequar o ritmo de execução das despesas ao ritmo de ingresso de recursos financeiros no Tesouro, o governo edita, 30 dias após a publicação da LOA, o cronograma mensal de desembolso e a programação financeira dos órgãos.

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 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.

Para um melhor entendimento, observe a Figura 7, a seguir:

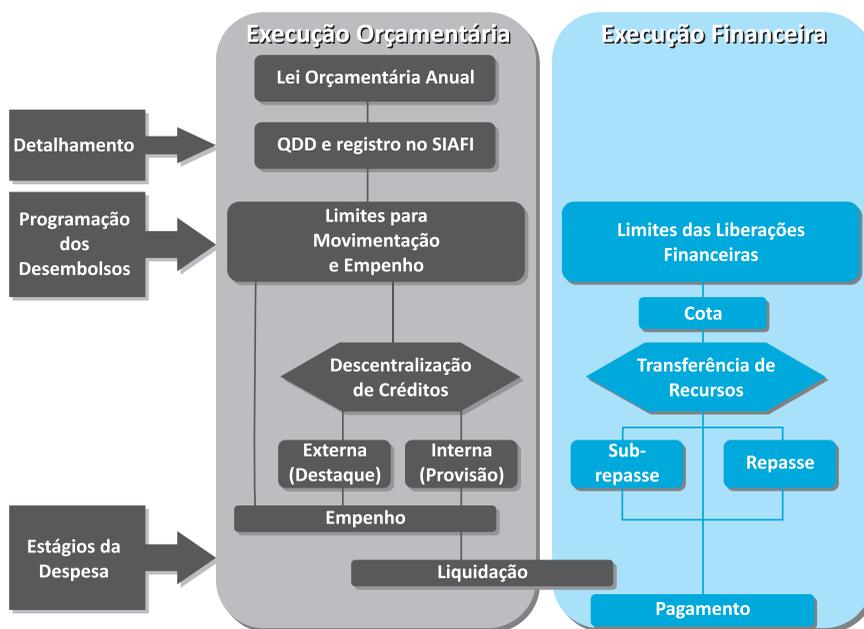


Figura 7: Integração entre a execução orçamentária e financeira da despesa
 Fonte: Adaptada de Giacomoni (2008, p. 316), editada por Inesc (2008)

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 (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.

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 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 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 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.



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).

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

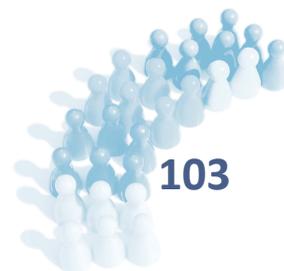
- ▶ **Empenho ordinário:** o valor exato da despesa é conhecido e o pagamento é realizado de uma só vez.
- ▶ **Empenho global:** o valor exato da despesa é conhecido e o pagamento é parcelado.
- ▶ **Empenho por estimativa:** o valor exato da despesa não é conhecido previamente. Nesse caso, se o valor 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).

Quanto ao pagamento, este é realizado 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.

Como você pode notar, tais informações instrumentalizam não apenas os órgãos oficiais de controle interno e externo, como também a sociedade civil a 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

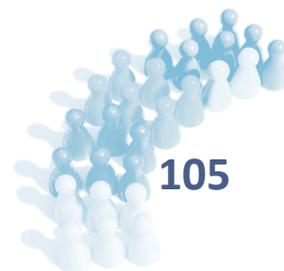
Para que o orçamento seja um bom instrumento de gestão pública, é fundamental que o gestor possa utilizá-lo para fins gerenciais, ou seja, para analisar o que está sendo feito e como está sendo feito.

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 e 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 um 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 azul à esquerda.
- ▶ Clique no ícone **Crie sua Consulta**.
- ▶ Escolha o universo **LOA 2007 – Despesa Execução**.
- ▶ Monte a consulta, proposta na Figura 9.



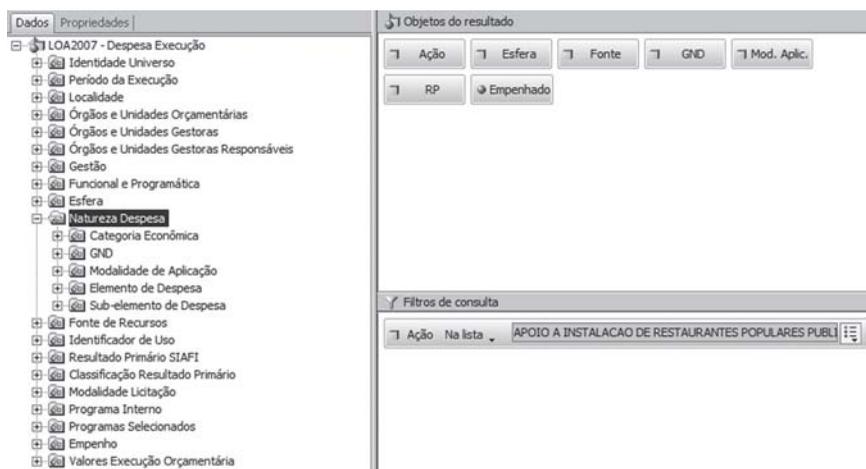


Figura 9: Painel de Consulta do SIGA Brasil

Fonte: <www.sigabrasil.gov.br>

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, percebemos 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 essas entidades por meio do universo de Ordem Bancária que estudamos 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? Se não tiver conseguido, não deixe a dúvida passar. Contate o seu tutor!

Observe que a discussão que acabamos de fazer não tem sentido por si própria. O que significa ter 80% de investimentos e 20% de outras despesas correntes para a 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 fazerem 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 outros governos ou a entidades privadas sem fins lucrativos.

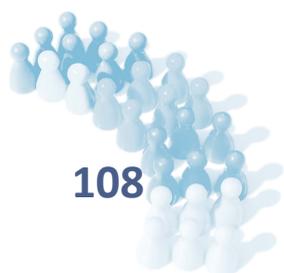
A execução de despesas da União ou do Estado por meio de transferências legais e voluntárias responde por uma parcela importante da prestação de bens e serviços à população de muitos municípios.

Portanto, é importante ao gestor público estar familiarizado 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.

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

***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.

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>.
- ▶ Escolha **Orçamento Anual** no menu azul à esquerda.
- ▶ Clique no ícone **Crie sua Consulta**.
- ▶ Escolha o universo **Convênios**.
- ▶ Monte a consulta descrita na Figura 10.

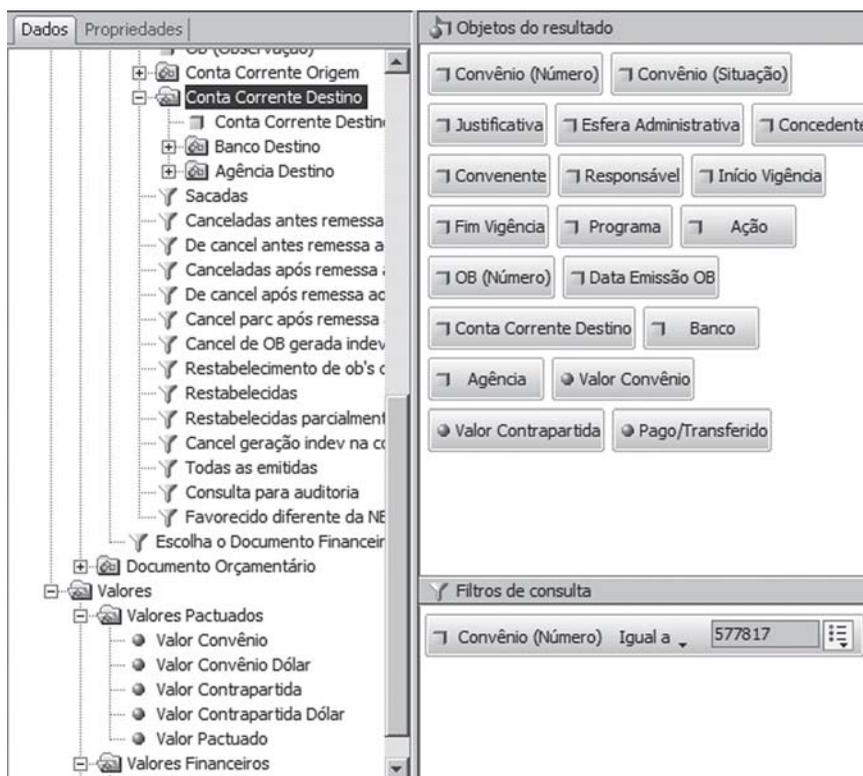


Figura 10: Painel de consulta do SIGA Brasil

Fonte: <www.sigabrasil.gov.br>

Agora, formate o relatório para mostrar as variáveis por linha: clique com o botão direito do *mouse* na borda mais 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 no 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.



Saiba mais

Portal dos Convênios

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.convenios.gov.br>.

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 das notas

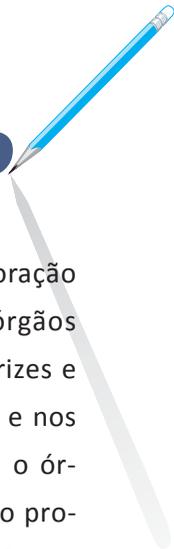
fiscais, recibos e outros documentos contábeis, a movimentação financeira do convênio e os pagamentos a fornecedores (que ocorrerão sempre por ordens bancárias emitidas diretamente no portal) e a prestação de contas do convênio.

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.

Temos muito mais a conhecer, certamente, mas agora você já tem em mãos o 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 deste livro lhe serão de muito auxílio nessa empreitada. E lembre-se: em caso de dúvida consulte seu tutor, combinado?

Na última sessão de nosso módulo, discutiremos aspectos referentes à avaliação e ao 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.

Resumindo



Nesta Unidade, estudamos 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.

Vimos também que uma vez preparada a proposta orçamentária pelo Poder Executivo, esta é encaminhada ao Poder 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, possui um processo legislativo diferenciado. 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.

Outro aspecto que estudamos é 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.

Por fim, passamos a discutir os principais eventos da execução. Vimos que, após a definição do cronograma de desembolso e programação financeira para os órgãos, a execução da despesa é iniciada 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 a Administração Pública alcançar aquilo que de fato importa: a obtenção de resultados efetivos para os problemas subjacentes ao planejamento orçamentário. Isso nos conduz à questão final da disciplina: quão bom é o nosso modelo de planejamento e orçamento?

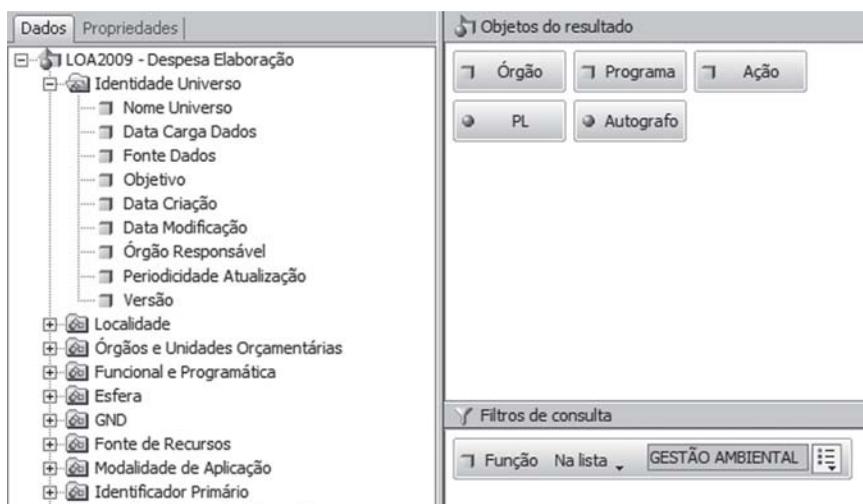


Atividades de aprendizagem

As atividades de aprendizagem propostas consistem em você aplicar os conceitos estudados nesta Unidade. Se você realmente o compreendeu, não terá dificuldades em responder às questões. Mas se surgir alguma dúvida, não hesite em consultar seu tutor.

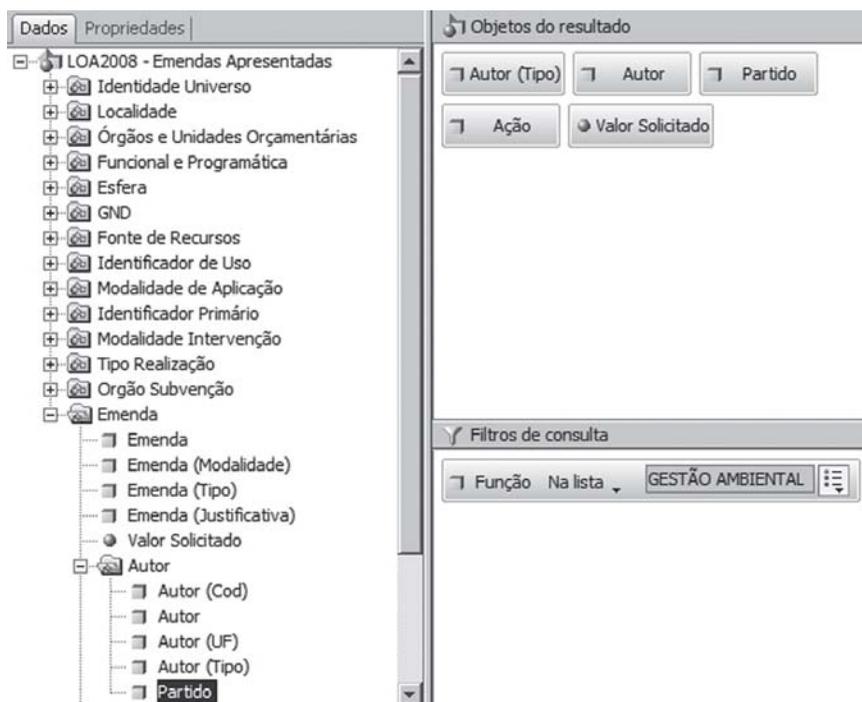
1. Analise a proposta orçamentária do Poder Executivo para a área de meio ambiente em 2009 e verifique como o Congresso Nacional alterou essas despesas. Siga os passos:

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



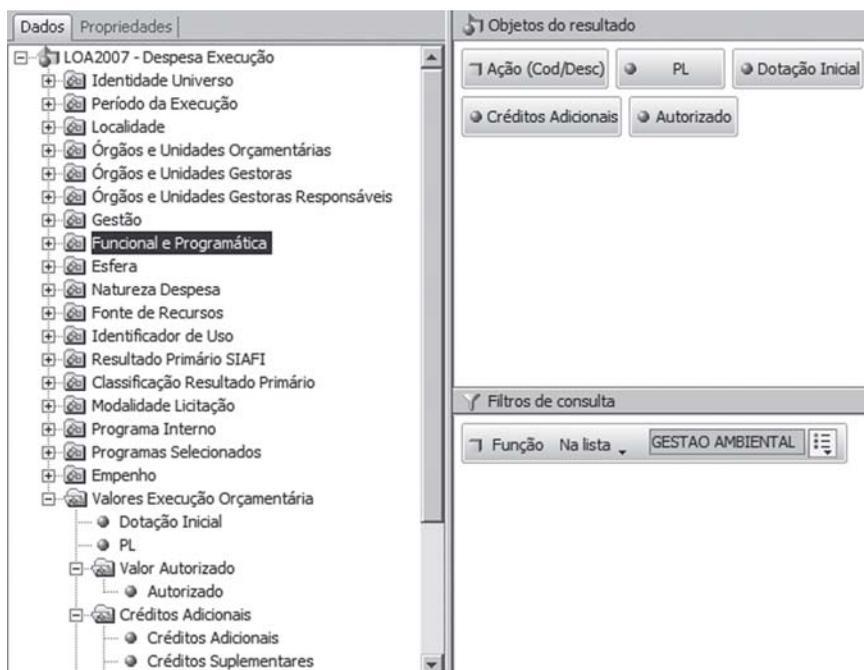
Feito todo o procedimento indicado, responda às questões a seguir:

- 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?
2. Identifique quais parlamentares, comissões e bancadas apresentaram emendas para ações de meio ambiente em 2008. Para tanto, siga as instruções a seguir:
- ▶ Acesse <www.sigabrasil.gov.br>.
 - ▶ Escolha **Orçamento Anual** no menu azul 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 a 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?
3. Descreva 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 azul à esquerda.
 - ▶ Clique no ícone **Crie sua Consulta**.
 - ▶ Escolha o universo **LOA 2007 – Despesa Execução**.
 - ▶ Agora a consulta seguinte.



Considerando esta consulta, responda às proposições 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%?
4. Identifique as modalidades de licitação utilizadas na realização das despesas do programa *Livro Aberto*, ao longo de 2007. Para tanto, você deve proceder da seguinte maneira:
- ▶ Acesse: <www.sigabrasil.gov.br>.
 - ▶ Escolha **Orçamento Anual** no menu azul à esquerda.
 - ▶ Clique no ícone **Crie sua Consulta**.
 - ▶ Escolha o universo **LOA 2007 – Despesa Execução**.

► Monte a seguinte consulta:

The screenshot shows a query builder interface. On the left, under 'Dados' and 'Propriedades', a tree view lists various data fields. The 'Modalidade Licitação' field is selected and highlighted. On the right, under 'Objetos do resultado', there are two buttons: 'Ação' and 'Modalidade Licitação'. Below them, a button labeled 'Liquidado (Favorecido)' is visible. At the bottom right, under 'Filtros de consulta', there is a dropdown menu for 'Programa' with 'LIVRO ABERTO' selected.

Depois de executar a consulta, remova a coluna “Ação” do relatório, ignore a linha “Não informado” e responda:

- a) Quais modalidades de licitação foram utilizadas na execução desse programa? Observe que a modalidade “Não Aplicável” se refere a despesas as quais não se aplica licitação, como pagamento de pessoal.
- b) Qual a modalidade mais utilizada?
- c) Pense um pouco: por que essa modalidade foi adotada?

5. Consulte a execução das despesas do *Programa Livro Aberto* ao longo de 2007. Siga os passos:

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

The screenshot displays the SIGABRASIL system interface for configuring a query. The left pane shows a tree view of the 'LOA2007 - Despesa Execução' universe, with 'Funcional e Programática' selected. The right pane shows the 'Objetos do resultado' (Result Objects) section with the following configuration:

- Programa:** Livros
- Ação:** Ação
- Liquidado (Favorecido):** Liquidado
- Autorizado:** Autorizado
- Empenhado:** Empenhado
- Pago:** Pago
- RP Pago:** RP Pago

The 'Filtros de consulta' (Query Filters) section shows:

- Programa:** Na lista
- Seleção:** LIVRO ABERTO

Agora, responda às questões a seguir:

- a) Quanto foi pago pelo programa no exercício de 2007?
Quanto foi pago em exercícios posteriores?
- b) Qual o montante total pago pelo programa? Que porcentagem isso representou do valor autorizado para o programa em 2007?
- c) Que ação teve maior percentual de execução?

Nesse exercício, verifique que nem toda dotação consignada para uma despesa foi efetivamente utilizada. A dotação é uma mera autorização de gasto. Por isso o orçamento é autorizativo e não impositivo.

Também verifique que nem toda dotação empenhada foi efetivamente liquidada, pois o empenho pode ser cancelado ao longo da execução orçamentária.

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

6. Aponte os pagamentos feitos pelo governo federal a favorecidos sediados no município de Açailândia (Maranhão), no mês de abril de 2007. Para tanto, siga as etapas a seguir:

- ▶ Acesse <www.sigabrasil.gov.br>.
- ▶ Escolha **Orçamento Anual** no menu azul à esquerda.
- ▶ Clique no ícone **Crie sua Consulta**.
- ▶ Escolha o universo **LOA 2007 – Ordem Bancária**.

► Monte a seguinte consulta.



Dada a análise, resp onda às questões:

- a) Qual o montante total de pagamentos feitos pela União a favorecidos do município de Açailândia em maio de 2007?
- b) 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 4

O ORÇAMENTO COMO PROCESSO EVOLUTIVO

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Discutir onde e por que surgiu o orçamento público;
- ▶ Compreender o processo de transformações pelo qual o orçamento público vem passando desde sua criação até os dias atuais;
- ▶ Identificar a qualidade de nosso modelo atual de planejamento e orçamento; e
- ▶ Analisar os desafios que se colocam hoje ao aperfeiçoamento da gestão dos recursos públicos em nosso País.

GÊNESE E EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

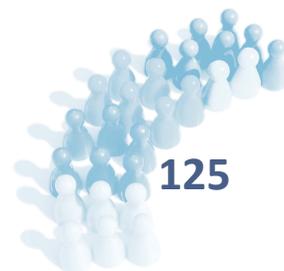
Caro estudante,

Chegamos à última Unidade desta disciplina. Agora, 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, ainda, questões como “quão bom é o nosso modelo atual?” e “que desafios ainda precisam ser perseguidos para termos um modelo de orçamento considerado ideal ou próximo ao ideal?” Por fim, veremos que essas perguntas não têm respostas acabadas, o que nos abre um campo fértil para discussões e um belíssimo caminho para futuros trabalhos de pesquisa. Vamos lá? Bom estudo!

Agora que nos familiarizamos com o orçamento público, vamos voltar ao ponto inicial de nosso estudo 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 de 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 as 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 pela autoridade 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 as 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, na França; Guerra de Independência, nos EUA; Inconfidência Mineira, no Brasil etc.

Em resposta aos excessos dos governantes, surgiu a ideia de estabelecer 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 mais forte à medida que efetivamente participe do processo orçamentário.

Na era moderna, o primeiro país a estabelecer regras orçamentárias foi a Inglaterra, cuja histórica 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).

Considerando que o termo “conselho comum”, existente na citação anterior, significa “parlamento” ou “Poder Legislativo” podemos afirmar que 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, perceba, que, nesse momento, ainda não há uma 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 foram sendo colocados no sistema político, demandando que o orçamento fosse modificado 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 sendo ampliados à medida que a sociedade industrial moderna se tornava mais complexa e as despesas governamentais diversificadas.

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). No Brasil, a participação do Estado no PIB saltou de 17% em 1947 para 47,5% em 1980.

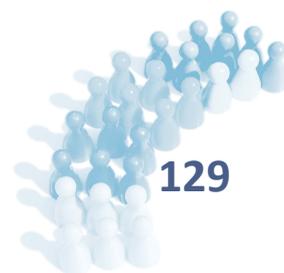
Desse modo, podemos afirmar que crescimento das despesas públicas significa elevação da carga tributária ou do endividamento público para financiar tais gastos. Ou seja, tanto a carga tributária quanto a dívida do setor público crescem substancialmente ao longo do tempo, com diversos efeitos sobre a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

- ▶ O crescimento da carga tributária significa a retirada de recursos das mãos das pessoas e das organizações para as mãos do governo, reduzindo a capacidade de investimentos do setor privado.
- ▶ Os tributos fazem parte dos custos de produção das organizações. Logo, se os tributos se elevam, os preços das mercadorias tendem a aumentar, alimentando a inflação e reduzindo o poder de compra das pessoas.

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

- ▶ 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 de 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 organizações 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.

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 e observe: por meio quase que exclusivamente de investimentos públicos, a malha viária municipal cresceu exponencialmente entre 1940 e 2005, interligando o território nacional e alavancando o desenvolvimento do País.



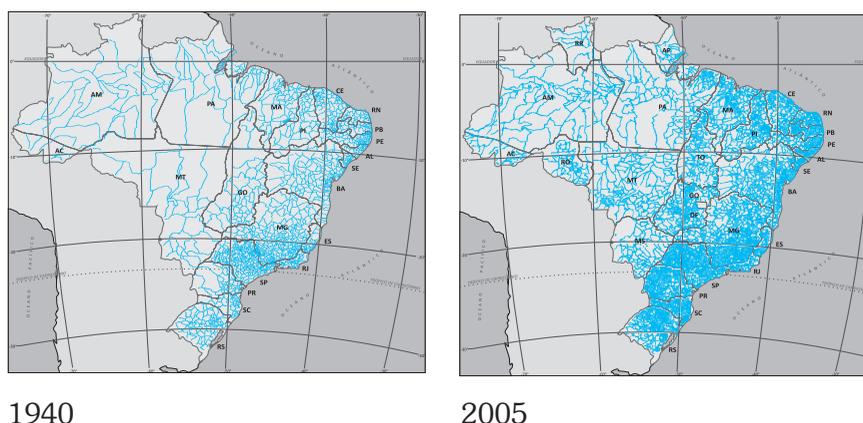


Figura 11: Evolução da Malha Municipal

Fonte: <http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/atlascolar/mapas_pdf/brasil_evolucao_malha_municipal.pdf>

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 às muitas 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 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, 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.

EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

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 de infraestrutura, não chegou a ser implementada. Somente em 1831 ocorre a primeira experiência brasileira de orçamento. Observe a Figura 12.

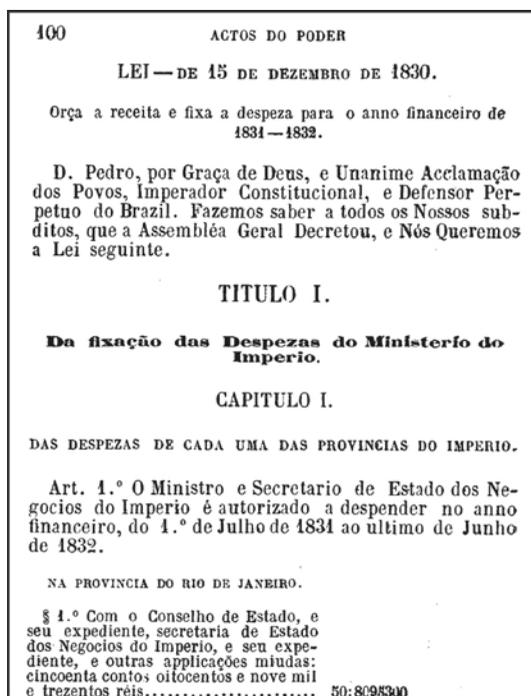


Figura 12: Fragmento da primeira lei orçamentária brasileira

Fonte: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/arquivo/Outros/LinhaDoTempo/430-1830/410-Lei_de_15_de_dezembro_de_1830.pdf>

A primeira Constituição Republicana do Brasil, 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, foi criado o Tribunal de Contas da União, que é, até hoje, um dos principais órgãos auxiliares do Poder Legislativo no exercício do controle externo.

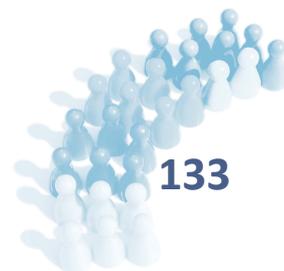
Cerca de quatro décadas depois, em 1934, foi promulgada a nova Constituição Federal, que passou a centralizar as funções de Estado no Poder Executivo, incluindo nestas funções a responsabilidade de elaboração da proposta orçamentária. Ao Congresso Nacional, foi atribuída a função de discutir e aprovar o orçamento e julgar as contas do presidente da república.

De modo geral, a partir de então ocorreu certa alternância entre as constituições no que concernem as prerrogativas do Poder Executivo e do Poder Legislativo em iniciar, alterar e aprovar matéria orçamentária. Você entendeu essa relação de alternância entre os poderes? Vamos ver juntos?

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 de 1967, o orçamento era, na prática, elaborado e decretado pelo presidente da república. Veja o artigo 67, § 1º 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 o Parlamento 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 porque 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-lhes 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 de lidar ainda hoje.

Voltando a nossa história, em 17 de julho de 1940 foi editado o **Decreto-Lei n. 2.416**, que veiculou o primeiro código orçamentário brasileiro. Esse decreto-lei trouxe classificações para despesas e receitas e regulamentou os procedimentos de autorização dos gastos e escrituração das contas.

Um ponto interessante a observamos e que revela termos estado, 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.

O modelo orçamentário sofreu 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,

Conheça este decreto-lei acessando <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/1937-1946/Del2416.htm>>.

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, ao nível do elemento de despesa, dando mais flexibilidade ao gestor público.

Apesar disso, 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 nos 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, a Administração Pública precisa criar capacidade organizacional, competências e tecnologias para promover as mudanças desejadas.

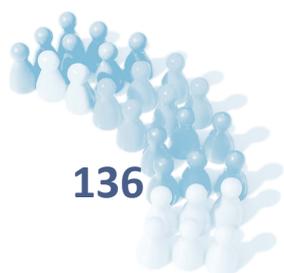
O MODELO ATUAL DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

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, foi desenvolvido o que hoje chamamos de **orçamento tradicional***. O orçamento era visto como um processo contábil, com foco no controle.

*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.).
Fonte: Elaborado pela autora.

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 suas metas, assim como suas fontes de financiamento. Foram desenvolvidas, principalmente no período pós-Segunda Guerra Mundial, diversas alternativas de elaboração orçamentária, das quais emanou uma nova classificação econômica e funcional das despesas, bem como a estrutura orçamentária por programas e projetos que aproximava orçamento e planejamento. Esse 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 ser manifestadas em situações de excessivo endividamento por parte dos governos e dificuldades de elevação da carga tributária, passa-se a reconhecer que, em vez de aumentar os gastos, o governo precisa gastar “melhor”. Ganha destaque a ideia de que o orçamento por programas precisa ser aperfeiçoado rumo ao **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, se organiza 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 como apresenta a Figura 13.



Figura 13: Novas dimensões necessárias ao modelo orçamentário

Fonte: Elaborado pela autora

Observe que, 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.

DESAFIOS PARA O APERFEIÇOAMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

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 saber:

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

Para tanto, o desafio consiste em se 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 respeita 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. Veja, a seguir, o exemplo desse descasamento.

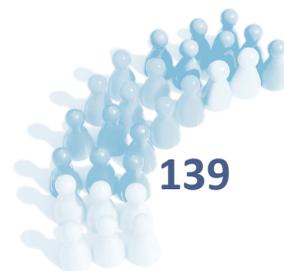
Em setembro de 2000, por ocasião da Cúpula do Milênio, 191 países assinaram a **Declaração do Milênio**. Com base nessa declaração, a Organização das Nações Unidas (ONU) elaborou a estratégia de desenvolvimento humano consolidada nos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Para saber mais sobre esta declaração, acesse: <http://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdMil.pdf>.

- ▶ 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 a 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:

- ▶ 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 os
Relatórios Nacionais de
Acompanhamento dos
Objetivos de
Desenvolvimento do
Milênio, acesse o *link*
Assessoria Direta ao
Governo – Objetivos do
Milênio, no sítio:
<www.ipea.gov.br>.

O governo federal 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.

Com base nessa explanação, 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 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, 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 transversalidade: garantir trabalho cooperativo eficiente entre diferentes unidades administrativas.

Outra questão 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, regulamentados pela Lei nº 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 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 Administração Pública 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.

Chegamos ao final de nossa discussão, é importante que você atente para dois aspectos fundamentais. 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, a maior parte destas datam da década de 1960 ou posterior. 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.

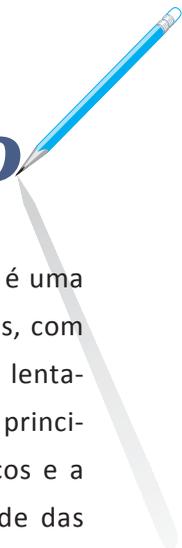
O segundo aspecto é que os gestores públicos têm um papel ativo fundamental a desempenhar no processo de aperfeiçoamento de nosso modelo orçamentário, particularmente no tocante à ampliação da transparência e à pesquisa e desenvolvimento de novas práticas de planejamento, gestão e avaliação orçamentária.

Complementando.....

Para ampliar seus conhecimentos, acesse os sítios indicados a seguir:

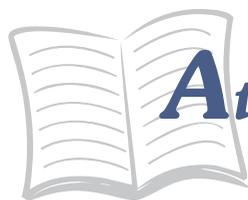
- 📌 *Glossário do Portal da Fazenda*, disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/_Glossario?letra=R>.
- 📌 *Glossário do Portal do Senado*, disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_a.asp>.

Resumindo



Nesta Unidade, vimos que o orçamento público é uma instituição que surgiu na Inglaterra, há muitos séculos, com o objetivo de controlar o poder fiscal do rei, e evoluiu lentamente à medida que novos problemas iam surgindo, principalmente o aumento da demanda por gastos públicos e a necessidade de melhorar a qualidade e a efetividade das ações governamentais. Vimos que esse mesmo processo foi desenhado no Brasil, mais tardiamente e condicionado por fatores próprios a nossa realidade histórica, como a hipertrofia do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo e a ênfase no controle legalístico.

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. Configuram, também, um fantástico caminho convidando a futuros trabalhos de pesquisa.



Atividades de aprendizagem

Chegamos ao final desta Unidade. Agora vamos verificar como está o seu entendimento sobre os temas abordados, para tanto você deve realizar as atividades a seguir. Caso precise de auxílio, não hesite em entrar em contato com o seu tutor através do Ambiente Virtual de Ensino-Aprendizagem.

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

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 %

2. 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 instituir uma gestão orçamentária por resultados.
3. Escolha um dos desafios discutidos nesta Unidade e mostre como ele é aplicado ao processo orçamentário. A superação desse desafio favoreceria a qualidade do gasto público em quê?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Caro estudante, chegamos ao final dessa disciplina.

Como você pode observar, abordamos uma das tarefas mais importantes de um gerenciamento operacional alinhado às orientações políticas de governo, que é cuidar do financiamento do plano estratégico de ações, considerando um conjunto de instrumentos definidos em arcabouço legal normativo integrado. Um dos instrumentos é um 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.

Mas 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. *Evolução da malha municipal*. In: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/atlascolar/mapas_pdf/brasil_evolucao_malha_municipal.pdf>. Acesso em: 20 maio 2010.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm>. Acesso em: 20 maio 2010.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 20 maio 2010.

_____. *Constituição (1988). Emenda Constitucional n. 165*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla_CMO/const_fed.html>. Acesso em: 20 maio 2010.

_____. *Decreto n. 6.601, de 10 de outubro de 2008*. Dispõe sobre a gestão do plano Plurianual 2008-2011 e de seus programas. Disponível em: <<http://www.sigplan.gov.br/download/sigplan/decreton%C2%BA6601.htm>>. Acesso em: 20 maio 2010.

_____. *Decreto-lei n. 2.416, de 17 de julho de 1940*. Aprova a codificação das normas financeiras para os Estados e Municípios. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/1937-1946/Del2416.htm>>. Acesso em: 20 maio 2010.

_____. *Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 20 maio 2010.

_____. *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>. Acesso em: 20 maio 2010.

_____. *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>. Acesso em: 20 maio 2010.

_____. *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>. Acesso em: 20 maio 2010.

_____. *Lei n. 11.653*, de 7 de abril de 2008a. 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>. Acesso em: 20 maio de 2010.

_____. *Lei 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>. Acesso em: 20 maio 2010.

BRASIL. *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>. Acesso em: 14 jun. 2010.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Mensagem do Presidente*. In: Plano plurianual 2008-2011: projeto de lei. Brasília: MP, 2007. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/PPA/081015_PPA_2008_mesPres.pdf>. Acesso em: 20 maio 2010.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual técnico de Orçamento MTO*. Versão 2010. Brasília: MP, 2009a. Disponível em: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/MTO_2010_VF6_5.pdf>. Acesso em: 20 maio 2010.

_____. *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: 20 maio 2010.

_____. *Portaria Interministerial n. 42*, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 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: 20 maio 2010.

_____. *Senado Federal (2009b)*. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/LOAM/Execucao?p_ano=2009>. Acesso em: 20 maio 2010.

_____. *SIGABRASIL*. In: Senado Federal. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil>. Acesso em: 7 mar. 2010.

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://tinyurl.com/yece3nk>>. Acesso em: 9 mar. 2010.

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: 2 set. 2009.

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

GARCIA, Ronaldo Coutinho. *A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003*. Texto para Discussão n. 726. Brasília, IPEA, 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2000/td_0726.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2010.

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

INESC (2008). *Execução Orçamentária e Financeira*. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/cursos-de-capacitacao/oficina-oca-df-2008/6-%20Execucao%20orcamentaria.pdf>>. Acesso em: 9 mar. 2010.

LACOMBE, Francisco. *Dicionário de Administração*. São Paulo: Saraiva, 2004.

SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira; MEDEIROS, Otavio Ladeira de. (Org.). *Dívida Pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Banco Mundial, 2009. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/divida_publica/downloads/livro/livro_eletronico_completo.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2010.

BRITISH LIBRARY. Magna Carta (1215). Trad. Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos. Disponível em: <http://www.bl.uk/treasures/magnacarta/shockwave/magna_carta_broadband.htm>. Acesso em: 20 maio 2010.

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, professora da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP e da Fundação Getúlio Vargas – FGV e exerce o cargo de Secretária Adjunta de Planejamento do Estado do Maranhão. Tem experiência na área 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.

