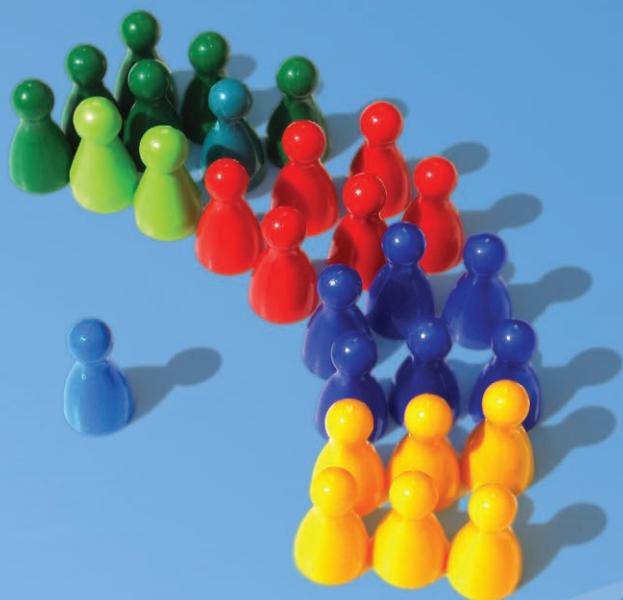


Especialização em

# GESTÃO PÚBLICA

*Módulo Específico*



## *Plano Plurianual e Orçamento Público*

*Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos*

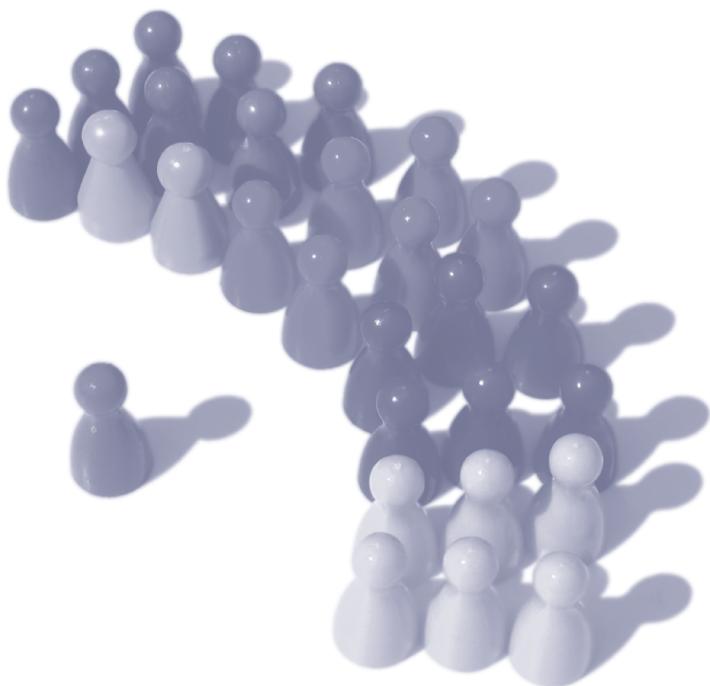




Especialização em

# GESTÃO PÚBLICA

*Módulo Específico*



## *Plano Plurianual e Orçamento Público*

*Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos*



2015. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.



Esta obra está licenciada nos termos da Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhável 3.0 Brasil, podendo a OBRA ser remixada, adaptada e servir para criação de obras derivadas, desde que com fins não comerciais, que seja atribuído crédito ao autor e que as obras derivadas sejam licenciadas sob a mesma licença.

1ª edição – 2010

2ª edição – 2012

S237p	Santos, Rita de Cássia Plano plurianual e orçamento público / Rita de Cássia Santos. – 3. ed. rev. ampl. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2015. 189p. : il.  Especialização em Gestão Pública Inclui bibliografia ISBN: 978-85-7988-261-6  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*

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



2015

3ª Edição Revisada e Ampliada

**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

**AUTOR DO CONTEÚDO**

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

**EQUIPE TÉCNICA – UFSC**

Coordenação do Projeto

*Alexandre Marino Costa*

Coordenação de Produção de Recursos Didáticos

*Denise Aparecida Bunn*

Projeto Gráfico

*Adriano Schmidt Reibnitz*

*Annye Cristiny Tessaro*

Editoração

*Cláudio José Girardi*

Revisão Textual

*Sergio Luiz Meira*

Capa

*Alexandre Noronha*

Créditos da imagem da capa: extraída do banco de imagens Stock.xchng sob direitos livres para uso de imagem.

# SUMÁRIO

Apresentação.....	7
<b>Unidade 1 – Introdução ao Planejamento e ao Orçamento Público</b>	
Introdução ao Planejamento e ao Orçamento Público.....	13
O Orçamento na Gestão Pública .....	13
Origem e Evolução do Orçamento Público .....	15
Funções do Orçamento Público .....	22
Sistema Brasileiro de Planejamento e Orçamento.....	27
<b>Unidade 2 – Conteúdo e Organização das Leis Orçamentárias</b>	
Conteúdo e Organização das Leis Orçamentárias.....	37
Plano Plurianual (PPA) .....	37
Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) .....	74
Lei Orçamentária Anual (LOA) .....	82
<b>Unidade 3 – Receitas e Despesas Públicas</b>	
Receitas Públicas.....	93
Conceituação .....	93
Classificações.....	96
Fonte de Recursos .....	103
Despesas Públicas .....	105
Classificações.....	105
Classificação Institucional .....	106
Classificação Funcional e por Programas .....	107
Bases de Dados Orçamentários .....	119
<b>Unidade 4 – Elaboração, Execução e Desafios do Orçamento</b>	
Elaboração, Execução e Desafios do Orçamento.....	129
Elaboração da Proposta Orçamentária .....	129

Alterações da Lei Orçamentária Anual: créditos adicionais .....	145
Execução do Orçamento .....	148
Desafios do Planejamento e da Gestão Orçamentária.....	158
Considerações finais.....	180
<a href="#">Referências</a> .....	182
<a href="#">Minicurrículo</a> .....	189

# 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. Esses fatores envolvem 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 experiências acumuladas em planejamento se traduzem em dificuldades de compreender 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. Portanto, caro estudante, temos um aprendizado a realizar para aperfeiçoar nossos processos de planejamento e de gestão das políticas públicas, de modo a alavancar nosso desenvolvimento humano e econômico. O orçamento público é um importante instrumento nesse aprendizado.

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. Esse será o objeto da Unidade 1.

Na segunda 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 haver uma tendência, um 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.

Na terceira Unidade abordaremos os conceitos e as classificações de receitas e de despesas públicas, que são as unidades básicas de análise das decisões consignadas nas leis orçamentárias. O orçamento se organiza por meio de linguagem própria, codificada, cuja compreensão nos habilita a entender as decisões tomadas e, sobretudo, a interagir nos foros orçamentários e influenciar nos processos de elaboração e execução das receitas e despesas. A importância de dominar a linguagem orçamentária reside no fato de que as políticas públicas, para se tornarem efetivas, precisam migrar para os documentos orçamentários e serem adequadamente contempladas nesses documentos. Cabe-nos fazer o acompanhamento desse processo e nele intervir, na qualidade de cidadãos e de gestores públicos.

Por fim, na quarta Unidade, discutiremos os procedimentos que caracterizam a elaboração e a execução do orçamento. Abordaremos as fases 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.

Em seguida, 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 coligir informações para avaliarmos o desempenho do orçamento.

Ainda na quarta Unidade deste livro, voltaremos a questões formuladas no início de nossa disciplina para tratarmos 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: 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;
  - ▶ Entender a origem e evolução do orçamento;
  - ▶ Compreender as diversas funções desempenhadas pelo orçamento; e
  - ▶ Evidenciar o desenho do sistema brasileiro de planejamento e orçamento.
-

# INTRODUÇÃO AO PLANEJAMENTO E AO ORÇAMENTO PÚBLICO

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 esse documento (ou conjunto de documentos) revela-se como um importante instrumento de gestão pública, pois todas as ações de governo que demandam a aplicação de recursos financeiros têm, necessariamente, de nele constar. Portanto, o orçamento público 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.

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

Bons estudos!

## O Orçamento na Gestão Pública

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 desse orçamento, ele pouco pode fazer.

Para o gestor público, saber lidar com orçamento é importante por três razões principais:

- ▶ As demandas da comunidade por bens e serviços somente poderão ser atendidas se estiverem contempladas no orçamento público: a solicitação da comunidade para 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 ali previstos, 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 um instrumento central de gestão, porque possibilita 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 e como se originou.

## **Origem e Evolução do 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. Porém, 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
- ▶ de 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.

Foi como instrumento de controle político, em primeiro lugar, que o orçamento público foi criado. Para entender como isso aconteceu, 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 alguém o fizer, provavelmente levará uma vaia ou ouvirá reclamações das demais 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 ser sentenciado à prisão se atropelar alguém.

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 cidadãos, as quais 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 a atender aos interesses da coletividade.

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 seu 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. (MAGNA CARTA, 1215, art. 12 *apud* GIACOMONI, 2008, p. 31)

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 havia 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, que, 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. A experiência inglesa se difundiu,

Apenas em 1822 é que o Poder Executivo da Inglaterra apresentou ao parlamento um demonstrativo detalhando as receitas e despesas para o exercício.



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

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 ampliadas à medida que a sociedade industrial moderna se tornava mais complexa e as despesas governamentais mais diversificadas.

De fato, como você já viu em disciplina anterior, o governo tal como o conhecemos hoje – com ampla prestação de serviços à sociedade, produção de bens em larga escala (obras e investimentos variados) e regulação das transações econômicas e das relações sociais – é um fenômeno recente na história humana. Até o advento da revolução industrial, da urbanização intensiva e do desenvolvimento de novas tecnologias de transportes, comunicações e armamento, os governos sempre tiveram atuação na forma de organização das comunidades e em sua evolução, buscando, sobretudo, garantir segurança aos governados e estabelecer regras para disciplinar as relações internas e com outros governos. Porém, o alcance da atuação governamental era significativamente menor do que é hoje. Uma forma de enxergar a influência do estado na sociedade é observar o nível de gastos do governo em relação ao gasto total no país. Veja, no gráfico apresentado na Figura 1, como essa participação cresceu significativamente ao longo do período 1890-1970:

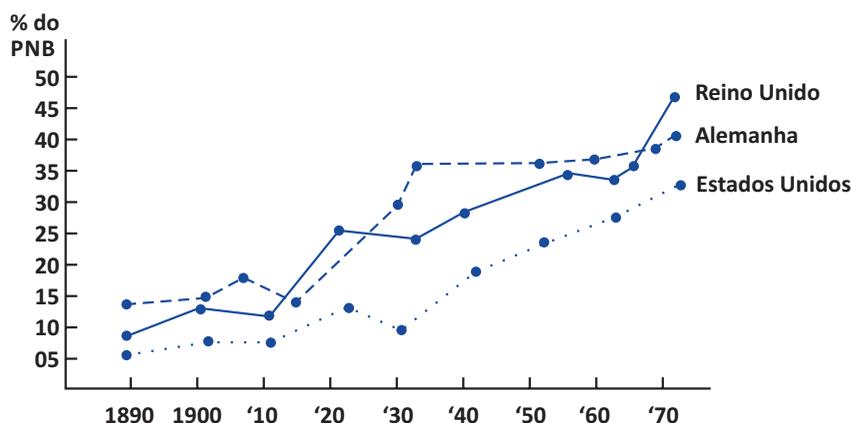


Figura 1: Evolução dos gastos do governo como porcentagem do Produto Nacional Bruto

Fonte: Musgrave e Musgrave (1980, p. 111 *apud* GIACOMONI, 2008, p. 4)

Vemos que, em 1890, países como Reino Unido, Alemanha e Estados Unidos – nações afluentes no cenário mundial – destinavam menos de 15% do produto interno para financiar as ações de seus governos. Em 1970, esse percentual já era de 45% em média, tendo-se mantido nesse patamar desde então. Para o Brasil, a participação dos gastos públicos, como proporção do produto interno, cresceu de 5% em 1979 para 41% em 2011, de acordo com o *Index of Economic Freedom*. (MILLER; HOLMES, 2011)

Diversos estudos investigam as causas para esse crescimento, formulando hipóteses que vão desde o crescimento das necessidades de uma população urbana crescente e mais longeva, demandando serviços e bens públicos cada vez mais amplos, até a anuência dos cidadãos e empresários em elevar o montante de recursos colocados à disposição dos governos. Outras análises enfatizam o **crescimento dos gastos** como função de formas federativas de organização do estado, da criação endógena de gastos pelas próprias estruturas de governo e de mudanças tecnológicas e populacionais.

O crescimento dos gastos públicos tem, como contrapartida, o crescimento da carga tributária. Carga tributária, que é a arrecadação tributária (ou seja, a soma de tudo que o governo recebe em impostos, contribuições e taxas, pagos pelos indivíduos e empresas) dividida pelo Produto Interno Bruto (o valor total dos produtos finais produzidos dentro do país em determinado período de tempo). Observe que a receita tributária representa a maior parte das receitas públicas e tem caráter de exigibilidade, indicando quanto da riqueza produzida no país é obrigatoriamente transferida para o setor público sob a forma de recursos que, de outro modo, teriam ficado nas mãos dos indivíduos e empresas para lastrear suas decisões de consumo e investimento.

No Brasil, a carga tributária bruta cresceu de 14% em 1947 para 35% em 2010. Ou seja, o tamanho da fatia apropriada pelo governo mais do que dobrou em 60 anos, passando às mãos do estado cerca de um terço da renda gerada no país, anualmente.

Para saber mais sobre as possíveis razões de crescimento dos gastos governamentais leia o Capítulo 1, de Giacomoni (2008).



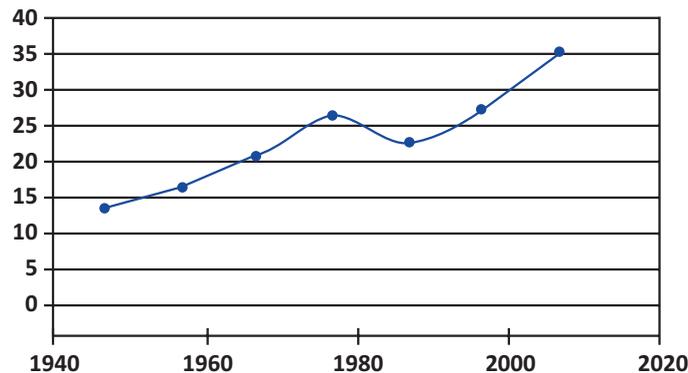


Figura 2: Evolução da carga tributária bruta no Brasil  
 Fonte: Adaptada de Brasil Fatos e Dados (2011)

Observe que a participação dos gastos do governo no PIB não equivale à carga tributária. Isso porque, como veremos adiante, além dos tributos, o governo também se financia por meio de outras receitas, como aquelas obtidas pela captação de empréstimos junto aos bancos e pela emissão de títulos públicos. Ao levantamento de recursos por meio de empréstimos e financiamentos damos o nome de endividamento.

No gráfico apresentado na Figura 3, vemos a evolução da dívida pública mobiliária, que é o montante obtido pelo governo mediante emissão de títulos públicos. A colocação de títulos no mercado interno é, hoje, a principal forma de endividamento do governo federal e elevou-se de 5% do PIB em 1947 para cerca de 50% em 2001, tendo-se mantido em torno desse patamar desde então.

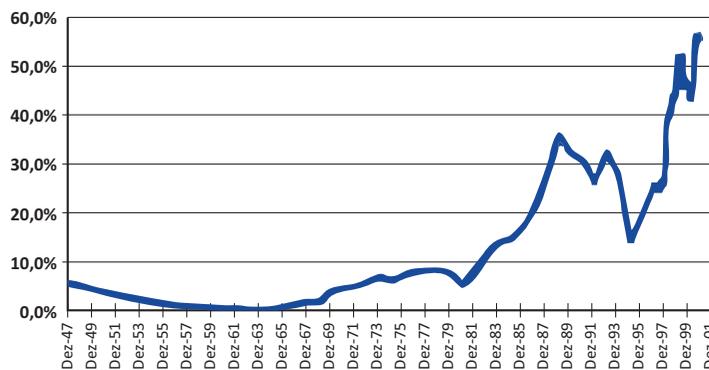


Figura 3: Evolução da dívida mobiliária no Brasil  
 Fonte: Arnolde (2013)

Vamos parar e pensar um pouco: os dados apresentados na Figura 3 nos mostram que os gastos públicos cresceram significativamente na história recente, acompanhados pelo aumento da tributação e da dívida pública. Esse aumento implica que parcela significativa do que é feito, e do que deixa de ser feito no país, é decidida pelo governo, ou seja, pelos agentes e órgãos públicos.

### *Onde podemos enxergar essas decisões?*

Nas leis orçamentárias. Na próxima seção, veremos que o orçamento público é um instrumento de planejamento, de gestão e de controle político, contábil e jurídico das ações governamentais, conforme a ótica em que seja analisado.

## **Funções do Orçamento Público**

Como instrumento de planejamento, o orçamento público retrata escolhas e decisões sobre as questões prioritárias que irão receber atenção governamental, bem como as estratégias de enfrentamento dessas questões e o montante de recursos a serem aplicados em cada uma dessas estratégias. Para elaborarem tais planos e suas programações, por sua vez, os agentes necessitam verificar o que já foi feito no passado, como foi o desempenho das ações adotadas e qual o montante de recursos que dispõem para continuar aplicando. O planejamento orçamentário, formalmente consignado no plano plurianual, na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual, representa um contrato firmado com a sociedade, no qual o governante propõe um plano de atuação e recebe, por intermédio do poder Legislativo, autorização para realizar esse plano.

Esse planejamento veicula, de forma implícita ou explícita, uma série de possibilidades e limitações sobre o que o governante estará autorizado a realizar. O orçamento define o campo de atuação do

governante perante a sociedade e condiciona sua capacidade de dar respostas às demandas sociais. O atendimento a essas demandas, por sua vez, definirá em boa medida o apoio com que o governante contará no período eleitoral, tendo sua gestão referendada por votos favoráveis ou rechaçada pela escolha de um substituto. As escolhas estabelecidas no orçamento também definem que segmentos da sociedade serão agraciados com a destinação dos recursos públicos e quais serão onerados com o financiamento dessas ações. Sob essa ótica, as leis orçamentárias apresentam-se como instrumento de controle político, sendo capazes de refletir, inclusive, questões de amplo escopo, como o tipo de estado a ser fomentado - um estado de tendência mais liberal, em que se deve reduzir ao mínimo a carga tributária e limitar a prestação de serviços a áreas em que a iniciativa privada não tenha motivação ou capacidade para explorar, ou um estado mais desenvolvimentista, em que os patamares de arrecadação devem possibilitar uma atuação de amplo espectro das estruturas governamentais.

Para que esse contrato entre o governo e a sociedade tenha exigibilidade e para que a distribuição de custos e benefícios nele expressos seja imperativa, faz-se necessário que o orçamento público se revista de força de lei e cumpra os requisitos de norma jurídica capazes de vincular o governante e seus agentes. Por esta razão, o orçamento público, antes de ser um quadro demonstrativo de receitas e despesas, é uma norma legal que se submete ao ordenamento jurídico próprio das leis.

**LEI Nº 12.798 DE 4 DE ABRIL DE 2013**  
(publicada no DOU de 05/04/2013, Seção 1, página 2)

Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2013.

**A PRESIDENTA DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**CAPÍTULO I**  
**DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

Art. 1º Esta Lei estima a receita da União para o exercício financeiro de 2013 no montante de R\$ 2.276.516.541.532,00 (dois trilhões, duzentos e setenta e seis bilhões, quinhentos e dezesseis milhões, quinhentos e quarenta e um mil e quinhentos e trinta e dois reais) e fixa a despesa em igual valor, compreendendo, nos termos do art. 165, § 5º, da Constituição, e dos arts. 6º, 7º e 36 da Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013 LDO-2013:

Figura 4: Orçamento Federal de 2013 – Texto da Lei  
Fonte: Brasil (2013a)

É esse estatuto de lei que permite à sociedade verificar a conformidade dos atos praticados pelo governo e seus agentes na gestão dos recursos públicos. Isso é feito por meio do poder Legislativo, incumbido pela Constituição Federal de realizar o controle externo dos atos de governo, com o auxílio das cortes de contas. É também o caso dos órgãos de controle interno da administração pública e das organizações não governamentais que monitoram os gastos públicos, os quais se dedicam, cada qual em sua arena de atuação, a monitorar a legalidade e a boa aplicação dos recursos. Para esses atores, os dados e as informações do orçamento público são subsídios importantes para o controle de conformidade e de desempenho da gestão pública. Quando, por exemplo, obras com indício de irregularidade são paralisadas pelo poder Legislativo, contas prestadas pelos governantes são rejeitadas pelos tribunais de contas e denúncias de superfaturamento de contratos são veiculadas pela imprensa, todas essas ações utilizam o orçamento sob a ótica do controle de conformidade, visando, sobretudo, o combate à corrupção e aos desvios e desperdícios de recursos públicos.

Por fim, os órgãos e entidades da administração pública cumprem suas atribuições constitucionais e legais por meio de medidas voltadas à realização de intervenções na realidade socioeconômica. Tais intervenções demandam o aporte de recursos financeiros e estão circunscritas àquilo que estiver previamente autorizado nas leis orçamentárias. Ademais, o ritmo de dispêndio de recursos e de realização das ações em cada área de governo precisa estar em sintonia com diversos fatores internos e externos ao órgão, a exemplo do efetivo ingresso, no tesouro público, das fontes de financiamento da ação previstas no orçamento e do bom andamento dos processos licitatórios necessários às aquisições públicas. Sob esses aspectos o orçamento público cumpre o papel de instrumento de gestão governamental, por meio do qual se define o que os agentes públicos estão autorizados a realizar e se estabelecem possibilidades e limites de procedimentos.

---

O orçamento cumpre papéis importantes na condução dos assuntos públicos, na qualidade de instrumento de planejamento, de gestão e de controle político e legal da atuação governamental. Daí a importância de o conhecermos e de ganharmos familiaridade com sua linguagem e processo.

---

*Vamos ver um exemplo concreto de como essas funções se expressam nas leis orçamentárias?*

Observe, na Figura 5, o demonstrativo do PPA 2008-2011 e, na Figura 6, logo em seguida, o demonstrativo da LOA de 2008 para o mesmo programa descrito na Figura 5. Agora, acompanhe:

- ▶ Note que o demonstrativo do PPA apresenta o Programa de Abastecimento Agroalimentar (Programa 0352). O programa tem um público-alvo definido, ou seja, define quem se beneficiará das ações de governo a serem realizadas no âmbito desse programa. Vemos que, dentre esses atores, estão os produtores rurais, os agricultores familiares, as agroindústrias, os assentados da reforma agrária, os agentes de transportes e armazenamento e as famílias em situação de risco nutricional (vide a linha de “Público-alvo” na Figura 5).
- ▶ Na coluna de “Valores do programa”, vemos que o governo está destinando R\$ 27.455.833.225 (ou seja, mais de 27 bilhões de reais) para custear as ações desse programa. De onde virão esses recursos? Isso é detalhado na LOA de cada ano. Por exemplo, na Figura 6, o demonstrativo da LOA 2008 referente ao mesmo Programa (0352) traz uma coluna com as fontes de recursos (vide coluna “Fte” da Figura 6). Vemos ali indicada a fonte 250. Há um documento à

parte, denominado de “Ementário de Classificação das Receitas Orçamentárias da União”, que define a fonte 250 com sendo recursos decorrentes do esforço próprio de arrecadação da entidade por meio de suas operações. Em nosso exemplo, essa entidade é a CONAB (vide Figura 6), de modo que os três milhões ali previstos para financiar a conclusão da unidade armazenadora de Uberlândia são oriundos das operações da CONAB na venda de produtos agropecuários de seus estoques, por exemplo. Assim, essa obra será custeada com recursos daqueles que adquirirem produtos da CONAB.

- ▶ Note que o PPA previu o valor de R\$ 3 milhões de reais para a obra da unidade armazenadora de Uberlândia para 2008 e que a LOA desse ano autorizou, efetivamente, esses R\$ 3 milhões (note que esse valor aparece nos dois demonstrativos; como veremos adiante, porém, nem sempre o que o PPA planeja é efetivamente autorizado na LOA). A lei orçamentária definiu, portanto, que:
  - ▶ o gestor deverá gastar no máximo 3 milhões de reais em 2008 nessa obra; e
  - ▶ não poderá destinar esses recursos para nenhuma outra ação sem autorização legal para essa modificação.
- ▶ Ao iniciar a execução do orçamento, os gestores públicos tomarão as providências necessárias para realizar as ações nele constantes, gerenciando as autorizações, as contratações e os demais atos de gestão de modo a garantir que esses não conflitem com os atributos definidos no orçamento (veremos esses atributos em detalhe mais adiante). Se houver irregularidade na realização da obra, sua continuidade e a execução das dotações orçamentárias vinculadas à obra poderão ser sustadas pelos órgãos de controle interno e externo até que os problemas sejam sanados.

Plano Plurianual 2008 - 2011  
 Anexo 1 - Programa de Governo - Finalísticas  
 Valores em R\$ 1,00

**Objetivo de Governo** Promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda  
**Objetivo Setorial** Impulsivar o desenvolvimento sustentável do país por meio da agricultura

---

**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, 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, agribusiness, assentados de reforma agrária, usuários de informação e conhecimento, instituições financeiras e de comercialização, agentes de transporte e armazenamento, famílias em situação de risco nutricional, governo, segmentos varejistas

Indicador (unidade de medida)	Referência		2011	Regionalização	Consolidação dos Totais	Valores do Programa	
	Data	Índice				Esfera/Cal.	Econômica
Margem de Disponibilidade de Algodão em Planta (porcentagem)	3/01/2000	15,00	39,00	Nacional	27.440.908.225	Fiscal	27.309.671.448
Margem de Disponibilidade de Arroz em Casca (porcentagem)	3/01/2000	9,00	6,00	Sudeste	14.925.000	Despesas Correntes	17.054.167.161
Margem de Disponibilidade de Milho (porcentagem)	31/12/2001	17,00	18,00			Despesas de Capital	10.345.504.285
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)	3/01/2006	11.886,00	17.084,00			Despesas Correntes	56.161.779
Produção Nacional de Grãos (milhões de t)	3/06/2004	125,20	150,00			Total	27.455.833.225
Volume de Recursos Aplicados no Apoio à Comercialização de Produtos Agropecuários (R\$ mil)	3/01/2006	3.133.829,00	4.271.132,00				
Volume de Recursos Aplicados no Apoio à Produção de Produtos Agropecuários (R\$ mil)	01/06/2007	11.391.553,00	16.639.331,00				

**AÇÕES DA ESFERA FISCAL**

Cód. Título	Produto (unidade de medida)	Início Término	Órgão Executor	Valor Total Estimado	Regionalização	Financeiro/Fiscal			
						2008	2009	2010	2011
12BZ - Conclusão da Obra da Unidade Armazenadora de Uberlândia - MG	Obra executada (% de execução física)	03/2006 03/2009	MAPA	26.625.000 100	Sudeste Meta	R\$ 3.000.000 12	11.925.000 68	-	-

Figura 5: Extrato do PPA 2008-2011  
 Fonte: Brasil (2008a)

**Órgão: 22000 Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**  
**Unidade: 22211 Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB**  
**Quadro dos Créditos Orçamentários**

R\$ 1,00  
 Recursos de todas as Fontes

Programática	Programa/Ação/Produto/Localização	Funcional	Exf	CMO	RP	Mod	ID	PPA	Valor
0352	Abastecimento Agroalimentar								2.753.665.945
	<b>Projetos</b>								<b>3.500.000</b>
0352.10HG	Estudo das Perdas Quantitativas e Qualitativas na Pós-colheita de Grãos	20 605							500.000
0352.10HG.0001	Estudo das Perdas Quantitativas e Qualitativas na Pós-colheita de Grãos - Nacional								500.000
	Estudo realizado (unidade)		1						500.000
0352.12BZ	Conclusão da Obra da Unidade Armazenadora de Uberlândia - MG	20 605							3.000.000
0352.12BZ.0101	Conclusão da Obra da Unidade Armazenadora de Uberlândia - MG - No Município de Uberlândia - MG								3.000.000
	Obra executada (% de execução física)		12						3.000.000

Figura 6: Extrato da LOA 2008  
 Fonte: Brasil (2008a)

Na próxima seção, continuaremos nossa introdução ao orçamento público verificando como a Constituição de 1988 definiu o sistema brasileiro de planejamento e orçamento.

## Sistema Brasileiro de Planejamento e Orçamento

Nas últimas décadas viemos experimentando transformações importantes em nossa realidade, advindas do impacto produzido pelas novas tecnologias de informação e de comunicação. Adquirimos capacidade quase instantânea de tomar conhecimento sobre fatos

ocorridos nos mais diversos lugares, coletar dados e informações sobre quase tudo, comparar nossa realidade com outras, emitir e captar opiniões sobre essas realidades e promover manifestações e debates buscando influenciar o curso dos acontecimentos.

No esteio desse dinamismo societário trazido pela tecnologia, existe todo um sistema de tomada de decisões e de condução dos assuntos públicos ao qual chamamos de institucionalidade. Se, por um lado, os indivíduos clamam por melhor qualidade de vida nas manifestações de rua, nas reuniões de família e nas postagens das redes sociais, por outro lado as decisões que culminam ou não em serviços públicos melhores precisam ser canalizadas para os mecanismos institucionais de tomada de decisão, por meio dos quais a vontade se transforma em comando com força de lei e o comando se transforma em ação efetiva. O orçamento público é um desses mecanismos pelos quais o discurso se torna ato.

Orçamento público é nome que utilizamos para referenciar três elementos distintos, mas conexos. O primeiro elemento é o documento produzido pelo governo, no qual estão explicitadas as decisões sobre bens e serviços públicos a serem ofertados à sociedade e também explicitados os recursos financeiros que os custearão. Quando dizemos que “o orçamento para 2014 foi aprovado”, estamos nos referindo à lei orçamentária anual – LOA, na qual podemos encontrar, folheando-a, todos os programas e ações que o governo pretende executar, bem como suas fontes de financiamento. Além da lei orçamentária anual, o orçamento público abrange outros documentos que mostram, ao longo do ano, como a lei orçamentária está sendo efetivamente realizada.



Figura 7: Documentos orçamentários  
 Fonte: Elaborada pela autora deste livro

Nas Figuras 5 e 6 apresentadas na seção anterior, vimos um extrato do PPA e um do orçamento federal para 2008, no qual estava expressa a decisão do governo de aplicar recursos em ações de abastecimento agroalimentar. Por meio de relatórios e de documentos gerados por consultas a bases de dados, podemos acompanhar como essas decisões foram efetivamente executadas ao longo do ano. Por exemplo, no relatório apresentado na Tabela 1, vemos que, dos R\$ 5,6 bilhões autorizados na LOA 2008 para o Programa de Abastecimento Agroalimentar, apenas R\$ 2,3 bilhões foram executados nas suas ações. O que houve com os R\$ 3,3 bilhões restantes? Aprenderemos a responder a essa pergunta e a investigar os documentos orçamentários ao longo da disciplina.

	R\$ 1,00				
Programa (Cod/Desc)	Dotação Inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago
0352 - ABASTECIMENTO AGROALIMENTAR	5.566.991.592	5.608.792.528	2.268.040.893	2.267.978.774	1.765.634.805
<b>TOTAL</b>	<b>5.566.991.592</b>	<b>5.608.792.528</b>	<b>2.268.040.893</b>	<b>2.267.978.774</b>	<b>1.765.634.805</b>

Tabela 1: Execução da LOA 2008 – Governo Federal  
Fonte: Brasil (2009b)

Os documentos orçamentários, por sua vez, são elaborados por meio de uma estrutura – um conjunto de planos, atores e normas – que forma o chamado sistema orçamentário, o qual prevê a elaboração e execução de planos governamentais, define os agentes, as organizações e as autoridades responsáveis por fazê-los e estabelece regras que presidem as possibilidades e as vedações da atuação governamental.

A Constituição de 1988 define o sistema brasileiro de planejamento e orçamento e estabelece que os planos nacionais, regionais e setoriais devem ter suas diretrizes e iniciativas submetidas a três documentos de referência: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. A elaboração dos planos e orçamentos, sua execução, monitoramento e controle são atribuídos a órgãos e entidades dos três poderes, além de cidadãos e grupos organizados da sociedade, cada qual com deveres, direitos e canais de atuação próprios, como veremos nesta disciplina. A Constituição Federal também estabelece regras a serem observadas pelos atores do sistema orçamentário e prevê normativos que disciplinam a elaboração e a implementação dos orçamentos – a exemplo da Lei n. 4.320/64, da lei geral de finanças públicas (ainda pendente de aprovação) e da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000), entre outras.

Portanto, o que chamamos de sistema orçamentário define quem participa do orçamento, como participa e para que participa.



Figura 8: Componentes do sistema brasileiro de planejamento e orçamento  
Fonte: Elaborada pela autora deste livro

Uma vez definido o sistema orçamentário, o orçamento público se concretiza por meio de um processo que define, na prática, como deve se dar o relacionamento entre os diversos atores e que procedimentos operacionais devem ser cumpridos no curso de elaboração e de execução das despesas e das receitas. A esse fluxo de decisões e ações operacionais damos o nome de processo orçamentário, que é o sistema orçamentário em ação.

O processo orçamentário pode ser entendido em sentido amplo ou em sentido restrito. Em sentido amplo, ele abarca as sucessivas etapas de elaboração e execução dos eventos orçamentários, que vão desde a preparação do PPA até a execução financeira da LOA de cada um dos exercícios financeiros compreendidos pelo PPA. Esse processo amplo denominamos de ciclo orçamentário.



Figura 9: Ciclo orçamentário amplo  
Fonte: Elaborada pela autora deste livro

Em sentido restrito, o processo orçamentário se reporta ao fluxo de ações voltadas para a preparação da proposta orçamentária anual, sua tramitação no poder Legislativo e sua execução e avaliação pelos órgãos responsáveis.



Figura 10: Processo orçamentário restrito  
 Fonte: Estude... (2013)

Na esfera federal, por exemplo, o processo orçamentário obedece às seguintes fases operacionais de preparação da proposta orçamentária, como veremos mais adiante.

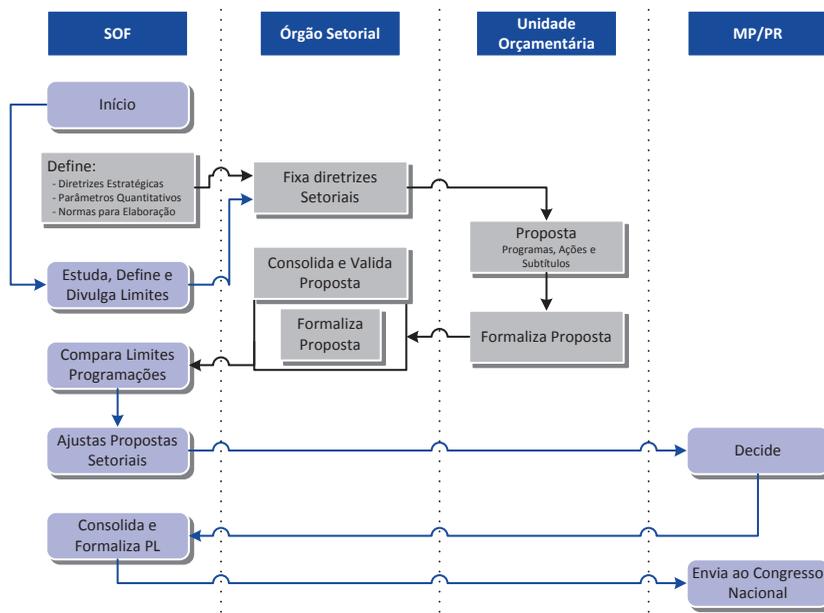


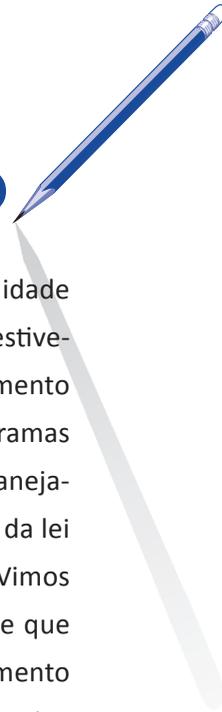
Figura 11: Processo orçamentário da LOA – preparação da proposta orçamentária  
 Fonte: Brasil (2013b)

Há fases específicas também para os processos de apreciação legislativa da proposta orçamentária, de execução do orçamento, de controle das despesas e receitas e da prestação de contas, entre outros. Todos esses procedimentos encadeados formam o chamado processo orçamentário.

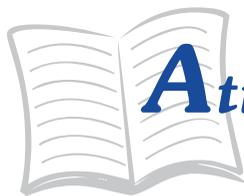
*São muitos detalhes, não é mesmo? Não se preocupe. Por ora, apenas tome conhecimento de que esses procedimentos estão previstos na legislação e que eles disciplinam o orçamento público. Nós os discutiremos mais adiante.*

Ao elaborar a Constituição Federal, os parlamentares, no exercício de representação da vontade social, preocuparam-se em prever uma arquitetura detalhada para o sistema orçamentário e os procedimentos que devem presidir seu funcionamento, por meio do processo orçamentário. Avançaremos nessa jornada abordando, a seguir, o papel e o conteúdo das leis do PPA, da LDO e da LOA, bem como a relação que se estabelece entre elas, conforme definido pela Constituição de 1988.

# Resumindo



Nesta unidade, vimos que as demandas da comunidade por bens e serviços somente podem ser atendidas se estiverem contempladas no orçamento público; e que o orçamento traduz o planejamento estratégico do governo em programas de trabalho e permite, assim, o controle da gestão. O planejamento orçamentário se dá por meio do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual. Vimos também que, 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, conferindo poderes políticos, sociais e econômicos a quem participa dessas decisões. O orçamento é, portanto, um importante instrumento de atuação econômica e de controle político, que vem se desenvolvendo paulatinamente desde o século XIII. Nos últimos duzentos anos, particularmente, testemunhamos um crescimento significativo dos gastos públicos em resposta a fatores diversos, o que demandou a criação de todo um sistema orçamentário composto por atores com funções específicas, regras e procedimentos relativos à elaboração, à execução, ao controle e à avaliação do orçamento público.



## **Atividades de aprendizagem**

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

1. Pesquise e responda: que razões explicam o crescimento da participação do Estado na economia nos últimos duzentos anos?
2. “O orçamento público é mero instrumento de registros contábeis de receitas e despesas”. Você concorda? Justifique sua resposta.
3. Quais são as três leis que estruturam o planejamento orçamentário do governo?
4. O que é processo orçamentário em sentido amplo?

# UNIDADE 2

## CONTEÚDO E ORGANIZAÇÃO DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS



## OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Analisar a função, o conteúdo e a composição do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias e mostrar os respectivos processos de elaboração, apreciação legislativa e execução; e
  - ▶ Descrever o papel da Lei Orçamentária Anual e seus princípios reguladores.
-

# CONTEÚDO E ORGANIZAÇÃO DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS

Caro estudante,

Nesta segunda Unidade discutiremos cada uma das três leis orçamentárias que compõem o sistema brasileiro de planejamento e orçamento: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Leia o texto com atenção, vá anotando suas dúvidas e, caso achar necessário, contate o seu tutor.

Bons estudos!

## Plano Plurianual (PPA)

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

### Concepção do PPA

Até o advento da Constituição de 1988, quando buscávamos os documentos que consignavam as decisões estratégicas de atuação governamental, o que encontrávamos eram os grandes planos de desenvolvimento, em geral de cunho econômico e voltados para consolidar o processo de industrialização do país. Foram os casos dos planos:

- ▶ Plano SALTE, adotado pelo governo Gaspar Dutra (1947) e voltado para o desenvolvimento de setores de saúde, alimentação, transporte e energia.
- ▶ Plano de Metas, adotado pelo governo Kubitschek (1956) e voltado para a industrialização e a modernização do país, com ênfase em transportes, energia, comunicações, saúde e habitação.
- ▶ I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), adotado pelo governo Médici (1971) e voltado para preparar a infraestrutura necessária ao desenvolvimento do país, com ênfase em setores como transportes e telecomunicações, investimentos em ciência e tecnologia e expansão das indústrias naval, siderúrgica e petroquímica.
- ▶ II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), adotado pelo governo Geisel (1974) e voltado para estimular a produção de insumos básicos, bens de capital, alimentos e energia.

Esses são apenas alguns exemplos de planos de desenvolvimento adotados pelos governos ao longo do século XX em nosso país, dentre uma série de outros que você, aluno, pode encontrar facilmente nos livros de formação econômica do Brasil. Para os nossos propósitos nesta disciplina, basta verificar que tais planos tinham forte cunho setorial, ou seja, elegiam algumas áreas prioritárias e para elas apresentavam uma estratégia de atuação.

*E quanto às áreas não elencadas nesses planos, o governo não atuava sobre elas?*

Certamente sim. Porém, não havia um documento no qual o governo consignasse, de forma consolidada, as estratégias de atuação para cada uma delas.

No final da década de 60, o governo instituiu o Orçamento Plurianual de Investimentos - OPI, com o objetivo de consolidar os programas setoriais do governo para um período de três anos, mas abrangendo exclusivamente as despesas de capital. Portanto, compreendia apenas uma parte das decisões governamentais estratégicas.

Em 1988, a nova Constituição Federal instituiu o Plano Plurianual, em substituição ao OPI, determinando que esse plano contivesse os seguintes elementos:

Art. 165, §1º 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.

Observe, primeiramente, que esse dispositivo constitucional não traz propriamente uma definição do que seja o PPA. A definição, 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.

### **Finalidade e Conteúdo do PPA**

O dispositivo constitucional estabelece que o PPA deve especificar diretrizes, objetivos e metas da administração pública para três tipos de despesas que, em conjunto, perfazem a quase totalidade da atuação governamental: as despesas de capital a serem realizadas na vigência do plano, as despesas decorrentes dessas despesas de capital e as despesas de duração continuada. Vamos entender cada uma.

- ▶ Despesas de capital são aquelas relativas a obras, instalações, equipamentos e material permanente, as quais contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital (Portaria Interministerial n. 163, de 4 de maio de 2001).

- ▶ Despesas decorrentes das despesas de capital são aquelas relacionadas com a manutenção das obras, das instalações, dos equipamentos e do material permanente adquirido, bem como os gastos com sua utilização e funcionamento. Por exemplo, a construção 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.).
- ▶ Por fim, despesas dos programas de duração continuada incluem os gastos relacionados com a prestação de serviços permanentes à população, como educação, saúde, segurança pública, fiscalização, regulação econômica e outros.

Assim concebido, o plano plurianual afasta-se dos modelos de planejamento setoriais e econômicos prevalentes no passado e passa a ser uma abrangente peça de consolidação dos programas de governo em todas as áreas de atuação do poder público. A ênfase dos dispositivos constitucionais sobre o PPA volta-se para a definição de ações 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 por referência às 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:

Art. 165, § 4º - Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

Art. 166, § 4º - As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

Art. 167, § 1º - Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

Podemos notar, portanto, que a Constituição Federal reservou ao PPA a função de intermediar o planejamento de longo prazo e a programação orçamentária anual, estabelecendo as estratégias de médio prazo para a atuação do governo:

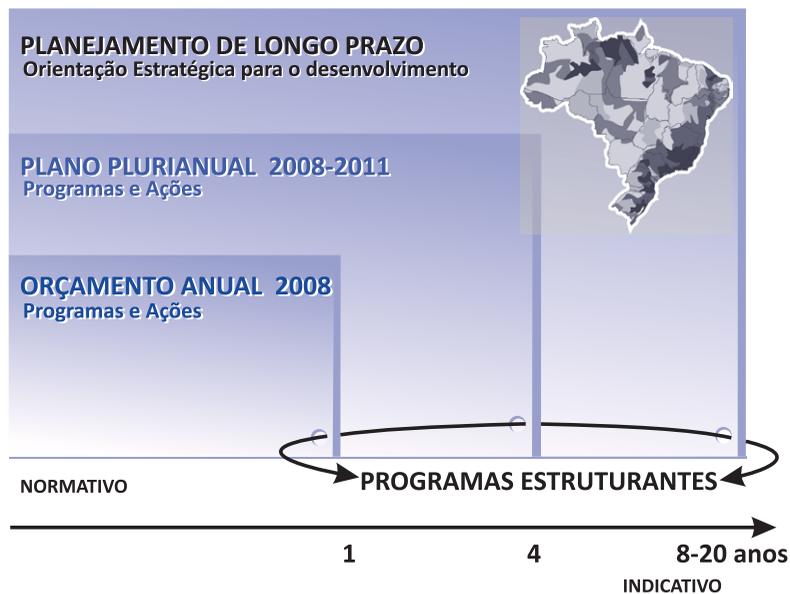


Figura 12: Integração entre planejamento e orçamento

Fonte: Adaptada de Brasil (2007a, p. 40)

Dois requisitos para que o PPA cumpra adequadamente esse papel é que ele:

- ▶ se referencie em Orientações Estratégicas de governo, definidas a partir de um planejamento de longo prazo e voltado para a definição de uma visão de futuro para a sociedade e o estabelecimento das prioridades a serem realizadas; e
- ▶ tenha mecanismos de comunicação com a lei orçamentária anual, de modo que se possa estabelecer expressamente a relação entre as diretrizes estratégicas e as ações operacionais que lhe darão materialidade.

Esse último requisito é cumprido estruturando-se o PPA e a LOA em torno de programas equivalentes, ou seja, todos os programas constantes do PPA constam também da LOA, com o mesmo código e descrição. O programa é o canal de comunicação entre as duas leis. Vamos verificar? Volte à Figura 5 e observe que ela se trata de um demonstrativo do PPA e lá consta o Programa 0532 - Abastecimento Agroalimentar. Agora examine a Figura 6 e note que ela se trata de um

extrato da LOA e lá consta precisamente o mesmo Programa 0532 - Abastecimento Agroalimentar. É por essa via que podemos acompanhar se o orçamento anual está obedecendo ao planejamento plurianual e verificar de que modo esse planejamento está sendo executado ao longo do tempo.

Um aspecto final a ressaltar sobre a concepção constitucional do PPA é a sistemática de proposição do Plano à sociedade. Diz o art. 35 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição de 1988 que:

§ 2º - Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

A Constituição Federal previu, então, a seguinte sistemática: a LDO e a LOA são leis anuais, propostas pelo Executivo e aprovadas pelo Legislativo a cada exercício financeiro. O PPA, porém, por seu caráter de planejamento plurianual, é proposto pelo executivo no primeiro ano de mandato do titular (presidente, governador ou prefeito) e aprovado pelo poder Legislativo nesse mesmo ano, devendo vigorar, contudo, até o primeiro ano do mandato seguinte. Como o mandato dos titulares do poder Executivo atualmente é de quatro anos, os PPA devem vigorar por quatro anos, iniciando-se no segundo ano de um mandato e terminando no primeiro ano do mandato subsequente:

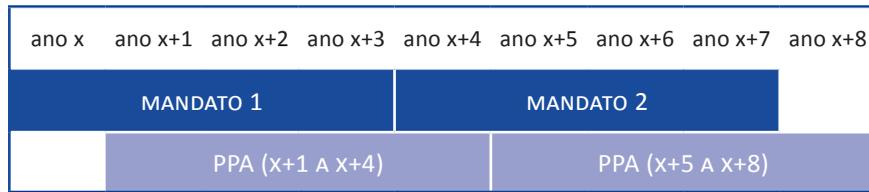


Figura 13: Cronologia do PPA  
 Fonte: Albuquerque, Medeiros e Feijó (2013, p. 31)

*Para materializar as determinações constitucionais em um documento de planejamento, precisamos definir uma metodologia de elaboração do PPA, não é mesmo? Que metodologias são utilizadas atualmente? É o que iremos discutir na próxima seção.*

### Estrutura e Organização do PPA

Aspectos importantes da metodologia de elaboração do PPA serão definidos por lei complementar, conforme determina o art. 165, § 9º, da Constituição Federal. Enquanto essa lei não é aprovada, a estrutura e a sistemática de elaboração do PPA são definidas por decretos do poder Executivo e decisões legislativas, nas três esferas de governo - federal, estaduais e municipais. Como pontuam Albuquerque, Medeiros e Feijó (2013, p. 31):

[...] o Executivo e o Legislativo de todos os entes vêm inserindo, ao longo do tempo, inovações pontuais visando oferecer a maior efetividade possível ao instrumento do Plano Plurianual. Essas experiências têm possibilitado enriquecer o debate em relação tanto ao grau de aproximação da estrutura do plano aos instrumentos orçamentários, como à gestão das ações de governo, buscando assim associar a alocação e a aplicação dos recursos públicos aos resultados potenciais e reais gerados pela administração pública.

De fato, as prerrogativas de definição da metodologia do PPA têm ensejado a concepção de variadas propostas e experiências nas administrações públicas brasileiras. Passaremos a discutir três dessas experiências, sendo duas federais (também aplicadas, com variações, em estados e municípios) e uma estadual.

## **Modelo de Marco Lógico**

O primeiro e mais difundido modelo é baseado na Metodologia do Marco Lógico. Preconizado por instituições multilaterais de referência, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, o Marco Lógico é uma técnica de elaboração de projetos e programas que explicita as relações de causalidade entre os objetivos estratégicos, os objetivos programáticos e as ações operacionais, promovendo transparência sobre a forma de atuação governamental em relação a determinado problema e permitindo, por essa via, a discussão com a sociedade sobre a factibilidade e qualidade da estratégia de atuação proposta. A matriz do Marco Lógico está baseada em dois princípios básicos:

- ▶ as relações lógicas verticais de causa-efeito entre as atividades (insumos), os componentes (produtos), o propósito (objetivo do programa/projeto) e o fim (objetivo estratégico ou finalístico) devem representar um conjunto hierarquizado de elementos;
- ▶ as relações horizontais que vinculam cada objetivo à medição do resultado atingido (indicadores e meios de verificação) e às condições que podem afetar sua execução e posterior desempenho (supostos principais) devem permitir o acompanhamento e a aferição do desempenho das ações.

O Quadro 1 mostra a estrutura básica de uma matriz de Marco Lógico:

	DESCRIÇÃO	INDICADORES (OBJETIVAMENTE COMPROVÁVEIS)	FONTES DE COMPROVAÇÃO (DOS INDICADORES)	SUPOSTOS
OBJETIVO SUPERIOR*				
OBJETIVO PROGRAMÁTICO**				
COMPONENTES***				
ATIVIDADES****				

\* Impacto geral ou estratégico do programa ou projeto

\*\* Impacto direto do programa ou projeto

\*\*\* Produtos necessários para se atingir os objetivos

\*\*\*\* Ações necessárias para gerar os produtos e obter resultados.

Quadro 1: Estrutura básica de uma matriz do Marco Lógico

Fonte: Pfeiffer (2006)



Para saber mais sobre o  
Marco Lógico, ler Pfeiffer  
(2006).

Pela metodologia do **Marco Lógico**, devemos ser capazes de identificar claramente não apenas o objetivo direto do programa, como também o impacto geral produzido por esse programa no contexto maior no qual ele se insere, à luz dos objetivos estratégicos do governo. Devemos ser capazes, ainda, de enxergar claramente como verificar se os objetivos estão sendo atingidos (por meio dos indicadores apontados), bem como verificar a estratégia escolhida pelo governo, ou seja, o conjunto de ações a serem executadas para que o objetivo seja atingido.

Essa metodologia foi formalmente adotada no Brasil a partir do ano 2000 e veicula a estrutura predominante no PPA federal até 2011 e nos PPA da maioria dos estados e municípios até o presente (a partir de 2012, o governo federal adotou outra sistemática, a qual discutiremos adiante).

Para tomarmos contato com uma aplicação prática do Marco Lógico ao PPA, considere novamente o demonstrativo veiculado na Figura 5 e reproduzido a seguir. Trata-se, como já vimos, de um extrato do PPA 2008-2011 para o Programa de Abastecimento Agroalimentar. Note, de imediato, que os componentes desse demonstrativo simulam precisamente uma matriz de Marco Lógico. A primeira linha veicula o objetivo superior (aqui denominado de “objetivo de governo”). A segunda linha veicula um objetivo também estratégico, mas de

caráter setorial (denominado de objetivo setorial). E, finalmente, temos o objetivo do programa, os indicadores e as ações, tal qual uma matriz de Marco Lógico. Para que se cumpra a metodologia do Marco Lógico, é necessário que o demonstrativo nos capacite a compreender a estratégia global de atuação pretendida pelo governo. Vamos ver se conseguimos vê-la nesse demonstrativo? Acompanhe.

Plano Plurianual 2008 - 2011  
Anexo I - Programas de Governo - Finalísticos

Objetivo de Governo Promover o crescimento econômicoambientalmente sustentável, geração de empregos edistribuição de renda  
Objetivo Setorial Impulsionar o desenvolvimento sustentável do país por meio da agronegócios

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 à 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, segmentos varejista

Indicador (unidade de medida)	Data	Referência		Regionalização	Consolidação dos Totais	Valores do Programa	
		Índice	2011			Esfere/Cat. Econômica	Totais
Margem de Disponibilidade de Algodão em Pluma (porcentagem)	30/11/2003	15,00	59,00	Nacional	28.564.814,287	Fiscal	28.523.577,508
Margem de Disponibilidade de Arroz em Casca (porcentagem)	30/11/2003	9,00	6,00	Sudeste	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			<b>Total</b>	<b>28.579.739,287</b>
Volume de Recursos Aplicados no Apoio à Comercialização de Produtos Agropecuários (R\$ mil)	30/12/2006	3.133.029,00	4.271.152,00				
Volume de Recursos Aplicados no Apoio à Produção de Produtos Agropecuários (R\$ mil)	01/08/2007	11.301.553,00	16.639.331,00				

**AÇÕES DA ESFERA FISCAL**

Cód.	Título	Produto (unidade de medida)	Início Término	Órgão Executor	Valor Total Estimado	Regionalização	Financeiro/Físico				
							2008	2009	2010	2011	
12BZ	Conclusão da Obra da Unidade Armazenadora de Uberlândia - MG	Obra executada (% de execução física)	03/2006 03/2009	MAPA	26.625.000 100	Sudeste Meta	RS 12	3.000.000 68	11.925.000 68	-	-

Figura 14: Projeto de Lei do Plano Plurianual 2008-2011  
Fonte: Brasil (2008a, p. 17)

A primeira informação que o demonstrativo nos dá é que o programa aí proposto e suas ações se vinculam a um propósito maior, geral, estratégico para o governo. Esse propósito, no caso, é o de “promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda”. Observe que esse objetivo de governo encerra várias escolhas políticas, como a de equilibrar crescimento econômico, sustentabilidade ambiental e inclusão social. Quaisquer que sejam os caminhos escolhidos pelos diversos órgãos públicos na elaboração de suas programações, suas ações deverão auxiliar o governante a atingir esse objetivo, com os três valores sociais ali definidos.

A informação seguinte do demonstrativo nos diz que, segundo a equipe de governo, uma das formas de contribuir para esse objetivo estratégico é por meio do fomento ao agronegócio. O objetivo setorial aí definido (“impulsionar o desenvolvimento sustentável do país por meio do agronegócio”) apresenta-se como uma via que nos levará ao cumprimento do objetivo de governo como apresentamos. Observe que a árvore de causa e efeito entre os elementos da matriz de Marco Lógico começa a se estruturar.

A terceira informação do demonstrativo nos diz qual é a melhor estratégia para que o objetivo setorial seja atingido. Essa estratégia é o Programa de Abastecimento Agroalimentar, que tem como objetivo fornecer crédito aos agricultores, infraestrutura de armazenamento e escoamento da produção e garantia de compra dos produtos pelo governo. O que o governo fará com esses produtos? O objetivo do programa também esclarece esse ponto: com os produtos, o governo comporá estoques reguladores para controlar os preços ao consumidor e implementar políticas de segurança nutricional (combate à fome). Leia a linha de “objetivo” do Programa na Figura 5 e verifique se consegue ver essa estratégia ali delineada.

Por fim, completando a lógica vertical da matriz, temos a definição das ações a serem implementadas para que o objetivo do programa seja atendido. Uma das ações, veja no demonstrativo, é a conclusão da unidade armazenadora de Uberlândia, à qual serão destinados R\$ 14,9 milhões (sendo R\$ 3 milhões em 2008 e R\$ 11,9 milhões em 2009). Ao final de 2009, portanto, a obra deverá ter sido entregue, contribuindo para melhorar a infraestrutura de armazenamento de produtos, que por sua vez fortalecerá o agronegócio, o qual por sua vez promoverá o crescimento econômico com geração de renda.

### *Você percebe a árvore de causalidade entre os elementos do plano?*

A lógica horizontal da matriz de Marco Lógico também é visível no demonstrativo, na parte referente aos indicadores. A primeira linha dos indicadores mostra, por exemplo, que, em novembro de 2003, havia 15% de disponibilidade de algodão em pluma nos estoques do

governo e que, após a execução de todas as ações do Programa, em 2011, essa margem deverá ter crescido a 59%. Note que esse modelo diz de onde está partindo e onde espera chegar.

O demonstrativo veicula, ainda, um aspecto importante: apresenta não apenas a estratégia a ser perseguida pelo governo, como também mostra quanto essa estratégia custará à sociedade. Vemos que o Programa de Abastecimento Agroalimentar custará R\$ 27,4 bilhões nos quatro anos de execução do plano e que esse montante decorre dos custos estimados de cada uma das ações que compõem a carteira do Programa, como a construção da unidade armazenadora de Uberlândia, que absorverá R\$ 14,9 milhões de recursos públicos (volte à Figura 5 e localize esses dois valores).

### Metodologia do PPA 2012-2015

A segunda experiência refere-se à nova sistemática adotada pelo governo federal para elaboração do PPA 2012-2015. Segundo veicula a mensagem presidencial que encaminhou a proposta de PPA ao Congresso Nacional, o Plano se estrutura nas seguintes dimensões (BRASIL, 2011b):

- ▶ **Dimensão Estratégica:** definida por macrodesafios e visão de longo prazo do governo.
- ▶ **Dimensão Tática:** definida por Programas Temáticos, que se estruturam em Objetivos e Iniciativas.
- ▶ **Dimensão Operacional:** definida pelas ações constantes das leis orçamentárias anuais.

Trata-se das mesmas dimensões presentes nos Planos anteriores. Porém, na nova sistemática, ao invés de programas com um único objetivo e uma carteira de ações a ele vinculadas, o novo Plano traz Programas Temáticos de escopo mais amplo, contendo, cada Programa Temático, diversos objetivos; e estes, por sua vez, com diversas iniciativas e metas. As iniciativas não são ações orçamentárias, como na sistemática anterior. No novo modelo, as ações são apresentadas apenas na lei orçamentária anual, restringindo-se o PPA a veicular iniciativas e metas. O elo entre o Plano e o orçamento passa a ser, portanto, a iniciativa, definida pelo governo como sendo a declaração das

[...] entregas de bens e serviços à sociedade, resultantes da coordenação de ações orçamentárias e de outras medidas de caráter não orçamentário (institucionais e normativas), bem como da pactuação entre entes federados, entre Estado e sociedade e da integração de políticas públicas. (BRASIL, 2011b)

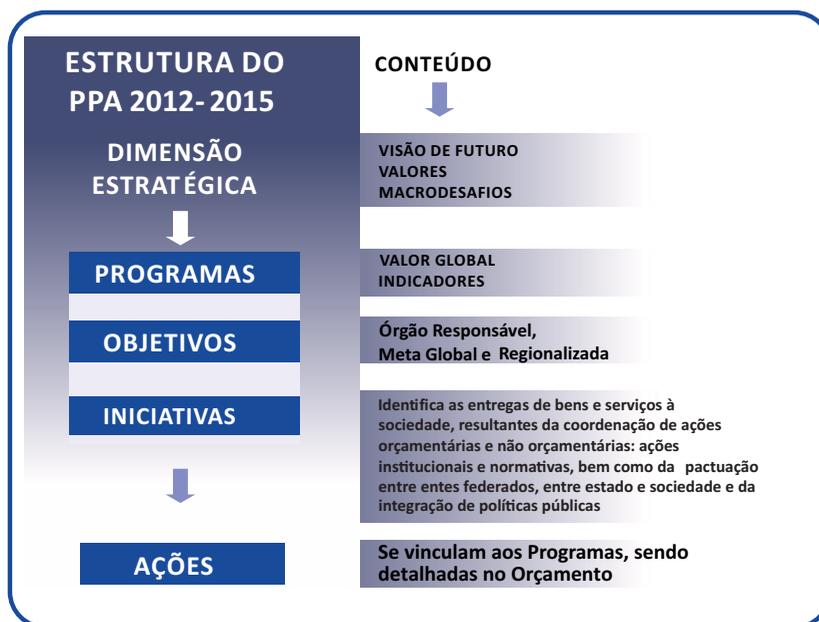


Figura 15: Estrutura do PPA Federal 2012-2015

Fonte: Brasil (2011b, p. 116)

A nova proposta de organização do PPA não se assenta, explicitamente, em nenhuma base teórica definida. Inspira-se, conforme veicula a mensagem presidencial que encaminhou a proposta de PPA ao Congresso Nacional, nos seguintes elementos:

- ▶ concepção de planejamento influenciada pela formulação e implementação das principais agendas executadas no período recente, como o PAC, o Bolsa Família, o PDE e o Minha Casa, Minha Vida, entre outros;
- ▶ preservação das diferenças essenciais entre o PPA e o orçamento, particularmente o período de tempo, o enfoque insumo-produto, os níveis de agregação e as relações com unidades organizacionais.

Segundo Albuquerque, Medeiros e Feijó (2013, p. 42-43):

Os Programas Temáticos decorrem do modelo de planejamento adotado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão na elaboração do PPA 2012-2015. Esse modelo parte do princípio de que o PPA organizado por programas orientados para resultados apresentava limitações em razão de sua estrutura confundir-se com a Lei Orçamentária Anual. Instrumentos complementares, mas com características diferentes não poderiam abdicar de suas peculiaridades.

Sob esse argumento, o PPA 2012-2015 foi estruturado em uma dimensão estratégica contendo a visão de futuro, valor e macrodesafios, além de uma dimensão que, tradicionalmente, seria denominada de dimensão tática, a qual contempla os programas, com valor global e indicadores, seus objetivos, o órgão responsável, metas global e regionalizada, e suas iniciativas, compreendendo os bens e serviços entregues à sociedade.

As ações passaram a ser exclusivamente tratadas na Lei Orçamentária Anual. Essa decisão objetivou respeitar as diferenças de estrutura necessária à preservação dos objetivos dos instrumentos de planejamento e de orçamento, no entendimento do Governo Federal.

Os Programas Temáticos foram concebidos a partir de um conjunto de temas de políticas públicas, contendo os respectivos desafios, elaborado de forma centralizada pelo Ministério do Planejamento. Posteriormente, esse temário foi submetido à discussão no âmbito do governo e com representantes da sociedade civil organizada, resultando em 65 Programas Temáticos que englobam toda a área de atuação governamental.

A discussão intragoverno foi concentrada em duas oficinas. A primeira serviu para que o Ministério do Planejamento apresentasse as razões da alteração no modelo de planejamento federal, as novas categorias do PPA 2012-2015 e a proposta preliminar do órgão central de planejamento para a organização dos Programas Temáticos. Na segunda oficina, um mês depois, os órgãos setoriais e o Ministério do Planejamento reuniram-se para apresentar e debater a evolução da construção, agora coletiva, de cada um dos temas.

*A exemplo do que fizemos com a metodologia do PPA 2008-2011, vamos verificar como essas ideias foram aplicadas na prática?*

Considere o demonstrativo do PPA 2012-2015 constante da Figura 16, para o Programa de Agricultura Familiar.

A primeira diferença que notamos em relação à metodologia anterior é a ausência de vinculação expressa entre o programa e os objetivos de governo (ou macro-objetivos, na nova nomenclatura). Como vimos na Figura 15, a dimensão estratégica do novo plano foi concebida e informou sua elaboração, mas não é utilizada no demonstrativo para expressar a que objetivo maior o programa serve.

A segunda diferença consta do quadro de indicadores, que não veicula mais o índice de referência que se espera obter após a realização do plano. Vimos, na Figura 5, que o governo partia de um índice de 15% de disponibilidade de algodão em pluma e esperava elevar esse índice a 59% após a realização do plano. O novo PPA veicula apenas a primeira parte da informação. Veja, por exemplo, a primeira linha dos indicadores na Figura 16. Ela mostra que, em 2006, tínhamos 80,2 milhões de hectares de área total utilizada pela agricultura familiar, mas não diz para que valor esse índice deverá ir após a realização das ações do plano.

A terceira diferença refere-se à qualidade dos indicadores utilizados. O novo PPA tem o cuidado de apresentar indicadores mais diretamente relacionados com resultados e impactos finais, e não meramente com os produtos das ações, o que representa um avanço no aprendizado de como fazer planejamento.

A quarta diferença encontra-se no quadro de valores financeiros, que apresenta o montante agregado de recursos para o programa (com individualização do valor do programa para o primeiro ano). Não há, contudo, qualquer referência a como esse valor é obtido, visto que o Plano não veicula mais as ações a serem implementadas e seus custos (eles constarão apenas dos orçamentos a cada ano) e as iniciativas e metas tampouco veiculam custos. O Programa de Agricultura Familiar, por exemplo, deverá custar R\$ 17,3 bilhões do orçamento fiscal e da seguridade social no período 2012-2015, mas não é possível discernir como esse valor está distribuído entre as iniciativas a serem implementadas.

**PROGRAMA: 2012 - Agricultura Familiar**

INDICADORES	Unidade de Medida	Referência	
		Data	Índice
Área total utilizada para a produção da agricultura familiar	ha	31/12/2006	80.250.453,00
Disponibilização de recursos pelo Plano Safra da Agricultura Familiar	R\$ bilhão	30/06/2011	16,00
Razão da produtividade da agricultura familiar em relação à não familiar	RS/ha	31/12/2006	1,89
Rendimento médio mensal domiciliar per capita da agricultura familiar	RS	01/09/2009	337,07
Valor bruto da produção da agricultura familiar	RS	31/12/2006	54.367.701,00

Esfera	Valor 2012 (mil R\$)	Valor 2013 - 2015 (mil R\$)
<b>Orçamento Fiscal e da Seguridade Social</b>	<b>3.955.001</b>	<b>13.479.421</b>
Despesas Correntes	3.366.800	11.563.973
Despesas de Capital	588.201	1.915.448
<b>Outras Fontes</b>	<b>17.500.000</b>	<b>59.000.000</b>
<b>Valores Globais</b>	<b>21.455.001</b>	<b>72.479.421</b>
	<b>93.934.422</b>	

Valor de Referência para Individualização de Empreendimentos como Iniciativas (mil R\$)	
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	50.000

**OBJETIVO:** 0411 - Qualificar os instrumentos de financiamento, fomento, proteção da produção, garantia de preços e da renda como estratégia de inclusão produtiva e ampliação da renda da agricultura familiar, com a geração de alimentos, energia, produtos e serviços.

**Órgão Responsável:** Ministério do Desenvolvimento Agrário

**Metas 2012-2015**

- Adequar as condições de crédito às particularidades da agricultura familiar, das mulheres rurais, dos quilombolas, indígenas, povos e comunidades tradicionais, jovens do campo e assentados e assentadas da reforma agrária
- Adquirir 2,7 milhões de toneladas de alimentos produzidos pela agricultura familiar por meio da Política de Garantia de Preços Mínimos da Agricultura Familiar (PGPM-AF)
- Ampliar de forma qualificada o microcrédito orientado e acompanhado para 750 mil agricultores familiares, garantindo atendimento obrigatório a pelo menos 35% de mulheres rurais
- Ampliar o acesso ao crédito para 5 mil pessoas jurídicas da agricultura familiar
- Ampliar o acesso dos assentados e assentadas da reforma agrária, das comunidades quilombolas, indígenas e dos povos e comunidades tradicionais às políticas de financiamento, fomento, proteção da produção, garantia de preços e da renda, por meio da construção de uma proposta de ajuste e qualificação da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), ampliação das entidades emissoras e capacitação dessas comunidades
- Distribuir sementes para 220 mil famílias no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria
- Expandir a concessão de crédito de custeio agrícola para 750 mil famílias da agricultura familiar
- Expandir a concessão de crédito de investimento para organizações de mulheres rurais no Programa Agroindústria Familiar, atendendo a 48 mil mulheres integrantes de 3.200 organizações produtivas
- Expandir o Garantia-Safra para a participação de 1.000.000 famílias da agricultura familiar em situação de

vulnerabilidade climática, garantindo atendimento obrigatório a pelo menos 35% de mulheres rurais

Regionalização da Meta	Total	Unidade
Área de Atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste	938.462,00	unidade
Região Norte	61.538,00	unidade

- Financiar 110 mil equipamentos da indústria nacional com tecnologia apropriada para a agricultura familiar no âmbito do Mais Alimentos
- Garantir condições de acesso ao crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) para 3 milhões de famílias da agricultura familiar, garantindo atendimento obrigatório a pelo menos 35% de mulheres rurais e ampliando a inserção da juventude ao processo produtivo
- Ofertar seguro da produção para 650 mil famílias da agricultura familiar

#### Iniciativas

- 019W - Ampliação da oferta do seguro da produção, mediante novas modalidades / coberturas do Seguro da Agricultura Familiar - SEAF, e do apoio a agricultores familiares prejudicados por eventos extremos
- 01A5 - Ampliação do Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar - PGPAF como instrumento garantidor de preços de mercado, inserindo novos produtos que atendam às necessidades específicas da agricultura familiar e sua regionalização
- 01A6 - Ampliação e qualificação do Programa Garantia Safra para todo o país, com a revisão do marco legal e monitoramento de macroprocessos
- 01AE - Apoio ao desenvolvimento, financiamento e disponibilização de novos equipamentos e tecnologias apropriadas para a agricultura familiar no âmbito do Mais Alimentos e aperfeiçoamento de ferramentas da gestão de riscos
- 01AL - Criação e aperfeiçoamento de ferramentas de gestão de riscos, com ampliação do Zoneamento Agrícola e definição de metodologias para sistemas de produção da sociobiodiversidade e de culturas regionais, ampliação e implementação de tecnologias e redes de obtenção de dados agroclimáticos e implementação de sistemas de monitoramento climático e de campo
- 01AO - Disponibilização de insumos produtivos visando ao melhoramento da capacidade de produção da agricultura familiar e dos povos e comunidades tradicionais
- 01AQ - Disponibilização de linhas de crédito para agricultores e agricultoras familiares, empreendedores familiares rurais e pessoas jurídicas da agricultura familiar
- 01BB - Utilização de instrumentos de intervenção no mercado, garantindo o preço, a renda e o abastecimento dos produtos da agricultura familiar (público atendido pela Lei 11.326/2006, assentados da reforma agrária, comunidades indígenas e comunidades quilombolas), bem como formar estoques públicos reguladores e estratégicos

**OBJETIVO:** 0412 - Ampliar o acesso e qualificar os serviços de assistência técnica e extensão rural e de inovação tecnológica, de forma continuada e permanente, para os agricultores e agricultoras familiares, assentados e assentadas da reforma agrária e povos e comunidades tradicionais.

Órgão Responsável: Ministério do Desenvolvimento Agrário

#### Metas 2012-2015

- Atender 3 mil pessoas jurídicas da agricultura familiar com metodologia de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para produção, organização, gestão e comercialização
- Capacitar 17.292 conselheiros municipais de desenvolvimento rural sustentável, envolvidos na operacionalização do Garantia Safra, como agentes de controle social das políticas públicas

Regionalização da Meta	Total	Unidade
Área de Atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste	5.292,00	unidade
Região Norte	12.000,00	unidade

- Contratação de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) com monitoramento e avaliação para 750.000 agricultores familiares que acessam o microcrédito
- Contratação de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para 15 mil famílias indígenas, com recorte específico para este público

Regionalização da Meta	Total	Unidade
Região Centro-Oeste	3.000,00	unidade
Região Nordeste	6.000,00	unidade
Região Norte	4.000,00	unidade
Região Sudeste	1.000,00	unidade
Região Sul	1.000,00	unidade

- Contratação de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para 20 mil famílias quilombolas, com recorte específico para este público

Regionalização da Meta	Total	Unidade
Região Centro-Oeste	4.000,00	unidade
Região Nordeste	7.000,00	unidade
Região Norte	2.000,00	unidade
Região Sudeste	4.000,00	unidade
Região Sul	3.000,00	unidade

- Contratação de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para 750 mil assentados e assentadas da reforma agrária
- Contratação de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para atendimento a 10 mil famílias de agricultores familiares produtoras de tabaco, para a diversificação da produção
- Contratação de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para atendimento a 203 mil famílias de agricultores e 50 mil famílias assentadas da reforma agrária no âmbito do Plano Brasil sem Miséria, com acompanhamento diferenciado
- Contratação de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para atendimento a 50 mil famílias extrativistas para realização de atividades de manejo florestal e implantação de agricultura de baixo carbono
- Contratação de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para o atendimento a 50 mil jovens rurais
- Contratação de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para o atendimento a 500 mil famílias de agricultores familiares, assentados, povos e comunidades tradicionais, no desenvolvimento de processos de produção de base ecológica e acesso a mercados agroecológicos e orgânicos
- Contratação de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para o atendimento a 600 mil famílias utilizando a metodologia do Pronaf sustentável
- Implementar plano de formação e qualificação de agentes de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e estabelecer parcerias, considerando as especificidades das comunidades indígenas e quilombolas e das mulheres rurais
- Incentivar as Escolas Famílias Agrícolas (EFAS), Casas Familiares Rurais e do Mar (CFR e CFM) a destinarem vagas exclusivas para estudantes quilombolas
- Prestar serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) qualificada e continuada para 1,5 milhões de famílias de agricultores familiares, assentados da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais, garantindo atendimento obrigatório a pelo menos 30% de mulheres rurais
- Qualificar 37.500 agentes de desenvolvimento rural para atendimento a famílias da agricultura familiar e assentadas da reforma agrária, 300 agentes para atuação junto às comunidades indígenas e 250 agentes para atuação junto às comunidades quilombolas, garantindo participação de pelo menos 35% de mulheres

#### Iniciativas

- 01BC - Adoção de práticas de convivência com o semiárido nos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e apoio a projetos de inovação tecnológica da agricultura familiar no semiárido
- 01BE - Ampliação da diversificação da agricultura familiar no âmbito da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco
- 01BI - Apoio à estruturação das entidades públicas executoras dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)
- 01BL - Apoio à reestruturação e ao fortalecimento das atividades das Casas Escolas Famílias Agrícolas (CEFAS) e dos centros de tecnologia alternativa para implementação de atividades de educação do campo
- 01C0 - Estabelecimento de parcerias com Universidades e Centros de Ensino para modificação dos currículos de formação profissional

Figura 16: PPA Federal 2012-2015 - Programa de Agricultura Familiar  
Fonte: Brasil (2011b)

A quinta diferença se refere ao relacionamento entre objetivos, metas e iniciativas. No modelo anterior, tínhamos relação biunívoca entre o objetivo do programa e a carteira de ações a serem executadas com vistas a atingir esse objetivo. No novo modelo, temos diversos objetivos para o mesmo programa, cada qual com diversas iniciativas e metas. Não há indicação expressa de quais iniciativas se vinculam a quais metas.

Por fim, verifica-se no novo modelo o esforço de explicitar a regionalização de algumas metas, buscando avançar na observância do dispositivo constitucional que determina a regionalização das despesas.

### **Planejamento por Resultados**

A terceira experiência de planejamento orçamentário é parte dos esforços de algumas administrações estaduais e municipais em aprofundar os modelos vigentes para auxiliar os órgãos a gerenciar a formulação, a implementação, o acompanhamento e a avaliação de políticas mediante referência direta a resultados que impactem a vida dos cidadãos. Uma dessas iniciativas, desenvolvida mediante parceria entre o Departamento de Finanças Públicas do Fundo Monetário Internacional e o governo do estado de São Paulo, é a reformulação das metodologias de elaboração das leis orçamentárias (sobretudo o PPA e a LOA) com base nos princípios do Orçamento por Resultados.

A premissa inicial dessa proposta é a ideia de que alcançar resultados, no setor público, significa atender às demandas, aos interesses e às expectativas dos beneficiários, sejam cidadãos ou organizações, criando valor público. Portanto, o planejamento orçamentário deve ser parte de uma estratégia voltada: à identificação e à formulação de resultados que satisfaçam às expectativas dos beneficiários da ação governamental; ao alinhamento de esforços, capacidades e arranjos de implementação necessários para alcançá-los; e ao estabelecimento de mecanismos e sistemáticas de monitoramento e avaliação que promovam aprendizado, transparência e responsabilização.

A metodologia de Orçamento por Resultados, por sua vez, visa a estabelecer vínculo entre o financiamento dos órgãos e seu desempenho, por meio da utilização sistemática de informações de resultados. Ou seja, busca-se relacionar as dotações orçamentárias

aos resultados esperados e aos produtos necessários para alcançá-los e, por essa via, proporcionar maior flexibilidade no uso dos recursos orçamentários, visto que a forma de controle passa dos insumos para os produtos e resultados.

Enquanto a sistemática atual de planejamento orçamentário é fortemente baseada num processo de propostas orçamentárias incrementais com base em orçamentos anteriores, a sistemática do Orçamento por Resultados tem como passo inicial aprimorar os processos de elaboração e definição de políticas públicas e definir critérios para alocação orçamentária com base nos resultados pretendidos (e alcançados) por tais políticas. Conforme esclarece Peru (2010),

[...] este tipo de orçamento, ao contrário do Orçamento-Programa, exige a definição dos resultados requeridos e valora os cidadãos para, a partir daí, definir o curso das ações e estratégias para fornecer os produtos, independentemente das instituições que eventualmente os forneçam.

Nesse modelo, a metodologia de elaboração orçamentária abrange três frentes de trabalho:

- ▶ o desenho da Cadeia de Resultados conforme o modelo lógico-causal, de forma a permitir a construção de orientação coerente na atuação do órgão, notadamente entre os produtos (bens e serviços) que disponibiliza e os resultados finais que pretende alcançar;
- ▶ a elaboração de nova estrutura de Programas e Ações em convergência com os resultados e produtos mapeados na etapa anterior; e
- ▶ o desenvolvimento de novos indicadores, orientados para resultados, de forma a representar, por meio dessas métricas, a necessária mudança de mentalidade da organização. Ou seja, não ater-se apenas aos controles burocráticos e legalistas, mas sem efetividade para seus beneficiários, e voltar-se para a busca de resultados finalísticos que impactem positivamente a vida dos cidadãos.

A Cadeia de Resultados utiliza a ferramenta do Quadro Lógico, que propõe aos gestores públicos a concepção de programas e projetos a partir dos resultados desejados no ambiente externo, incluindo cidadãos, clientes, sociedade e meio ambiente, contemplando uma visão de curto, médio e longo prazo, e visando a estabelecer uma clara racionalidade entre recursos, ações, produtos e resultados para fins de elaboração, implementação e avaliação das ações que compõem cada programa ou projeto. O Quadro Lógico expressa uma necessária e biunívoca conexão lógico-causal entre três níveis de resultados:

- ▶ Resultados imediatos, ou produtos, que são o serviço prestado ou a entrega do bem ao beneficiário direto.
- ▶ Resultados intermediários, que são os efeitos a curto e médio prazos causados no beneficiário direto em decorrência da utilização do bem entregue ou da fruição do serviço recebido.
- ▶ Resultados finais, que são os efeitos a longo prazo gerados nas comunidades e sociedade em geral, a partir dos resultados intermediários de determinado programa, influenciados também pelos resultados intermediários de outros programas e por outros fatores conjunturais socio-econômicos e ambientais, denominados de pressupostos.

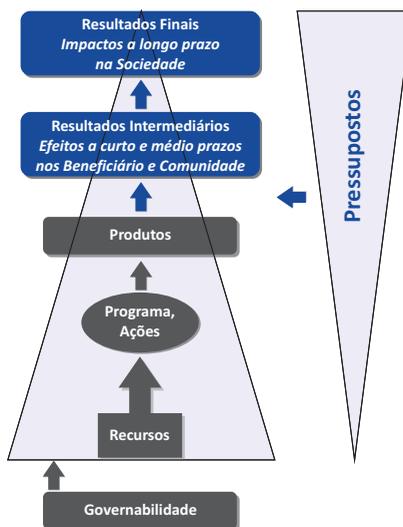


Figura 17: Cadeia de Resultados  
 Fonte: Silva e Sousa (2013)

A estratégia para o mapeamento dos produtos a serem oferecidos pelo órgão combina elementos de metodologias como o Planejamento Estratégico Situacional (PES) e o Marco Lógico, envolvendo:

- ▶ análise das Partes Interessadas (*stakeholders*) envolvidas, suas necessidades e interesses, incluindo gestores e equipes do Programa, público-alvo, beneficiários, reguladores, financiadores e parceiros; e elaboração de uma Árvore de Problemas, na qual se busca elencar as principais dificuldades enfrentadas pela organização no desenvolvimento de suas políticas públicas, bem como os próprios desafios sociais que estas buscam resolver;
- ▶ construção de uma Árvore de Objetivos, que apresenta, a partir da análise da Árvore de Problemas, os principais focos de intervenção do órgão para sua melhor atuação e possibilita a formulação do objetivo geral de impacto do Programa na sociedade e o próprio propósito desse Programa;
- ▶ finalmente, a Árvore de Objetivos é transformada em uma Cadeia de Resultados, quando então torna-se possível observar que entregas o órgão precisa realizar para atingir resultados que correspondam aos objetivos enunciados na etapa anterior.

A partir da identificação dessa relação de causalidade de resultados é possível também identificar, para cada produto, as operações e os recursos necessários envolvendo pessoas, competências, materiais, serviços, tecnologias, recursos orçamentário-financeiros e respectivas fontes, bem como a separação entre as ações mais diretamente conducentes a resultados finalísticos e as ações de apoio aos resultados (veja exemplo prático constante da Figura 18, adiante).

Também compõe a Cadeia de Resultados o mapeamento de influências externas que impactam na obtenção dos resultados esperados, denominados de pressupostos. O pressuposto é um item fora da governabilidade direta do programa, mas que é essencial para passar de um nível de resultados para o nível

superior. Pode ser uma variável conjuntural ou uma ação de terceiros. Esta etapa é relevante para que os gestores compreendam quais são as questões que dependem prioritariamente de seus próprios atos administrativos e quais aquelas que precisarão de negociação e articulação política de mais alto nível com outros órgãos e entidades.

Vejamos como essa metodologia é aplicada na prática. Consideremos, no Quadro 2, a estrutura programática da Secretaria de Administração Penitenciária do estado, elaborada com base no planejamento orçamentário por resultados. Nesse demonstrativo, vemos que o Programa “Gestão da Custódia e Apoio à Reintegração Social da População Penal e Egressos” apresenta as seguintes características:

- ▶ tem objetivo único, definido em termos de resultados intermediários que contribuirão para a obtenção dos objetivos estratégicos de longo prazo para a comunidade;
- ▶ aponta o público-alvo para o qual os resultados foram estabelecidos;
- ▶ apresenta a carteira de ações a serem implementadas no âmbito do programa, cada qual com sua descrição e finalidade expressas, e relacionadas diretamente com os resultados imediatos a serem produzidos para o público-alvo definido.
- ▶ cada ação apresenta, em demonstrativo próprio, metas físicas definidas a partir dos documentos da política pública subjacente e metas financeiras estimadas a partir de metodologia de apropriação de custos aos serviços correspondentes.

PROGRAMA: 3813	GESTÃO DA CUSTÓDIA E APOIO À REINTEGRAÇÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO PENAL
<b>Público-alvo:</b> Presos provisórios e condenados, internados, apenados, egressos e famílias	<b>Objetivo:</b> Garantir a segurança da sociedade e a dignidade da pessoa humana durante sua permanência no sistema penitenciário e promover políticas públicas efetivas viabilizem a reintegração social dos presos, internados e egressos, por meio de ações de educação, saúde, assistência social, qualificação profissional e trabalho
AÇÃO 6139	GESTÃO HUMANA E SEGURA DA CUSTÓDIA
<b>Descrição:</b> Fornecimento de suporte administrativo e de tecnologia da informação e comunicação, formação e aperfeiçoamento de servidores, que contribuam para a execução e o aperfeiçoamento dos serviços prestados pelo sistema penitenciário paulista	
<b>Finalidade:</b> Garantir o cumprimento das sentenças judiciais de maneira humana e segura, visando à ausência de transtornos, violência e desrespeito interpares nas atividades cotidianas das unidades, que expressem a integridade física e moral de custodiados e funcionários, visitantes e cidadãos do entorno desses estabelecimentos, em respeito a princípios elementares de direitos humanos Produto: Custodiados atendidos	
AÇÃO 6147	PROMOÇÃO DE MEDIDAS ALTERNATIVAS À PRISÃO EM APOIO À REINTEGRAÇÃO
<b>Descrição:</b> Apoio ao Poder Judiciário com a provisão de vagas não remuneradas de trabalho destinadas ao cumprimento das penas e medidas alternativas à prisão aplicadas, realização de avaliação psicossocial e de perfil do apenado (profissão, graduação, conhecimentos e habilidades) para direcionamento às vagas de prestação de serviços à comunidade, bem como acompanhamento e fiscalização do cumprimento das medidas impostas aos apenados, além de fomento à participação da sociedade neste processo	
<b>Finalidade:</b> Promover a expansão quantitativa e qualitativa da aplicação de penas e medidas alternativas à prisão, em apoio ao Poder Judiciário, não afastando as pessoas que cometem crimes de baixo potencial ofensivo da sociedade e do convívio familiar e não as expondo ao sistema penitenciário, e fomentar a participação da sociedade neste processo, com vistas à autonomia e postura cidadã no convívio social Produto: Apenados acompanhados a mais em relação ao ano anterior	
AÇÃO 6140	ASSISTÊNCIA AO EGRESSO E À FAMÍLIA EM APOIO À SUA REINTEGRAÇÃO
<b>Descrição:</b> Apoio psicossocial e assistência direta ao egresso e estreitamento dos vínculos familiares, encaminhamentos para a rede social de apoio, parcerias com órgãos governamentais, instituições sem fins lucrativos e empresas privadas para desenvolvimento de projetos de capacitação profissional, inserção no mercado de trabalho e geração de renda, e acolhimento e suporte aos familiares dos egressos e de custodiados que residem na região	
<b>Finalidade:</b> Promover a assistência direta ao egresso e à família de custodiados e egressos, com vistas a fortalecer o vínculo familiar, a autonomia e a postura cidadã para que possam retomar o convívio social com dignidade, contribuindo com a reintegração deste cidadão à comunidade à qual pertence e para a redução da reincidência criminal, e fomentar a participação da sociedade neste processo Produto: Egressos assistidos	
AÇÃO 6141	PROVISÃO DE SERVIÇOS DE NECESSIDADES MATERIAIS BÁSICAS AOS CUSTODIADOS
<b>Descrição:</b> Fornecimento com qualidade e regularidade de serviços e materiais que garantam condições dignas ao custodiado, quanto à sua alimentação, higiene e alojamento	

Quadro 2: Estrutura de Programas e Ações da SAP

Fonte: Silva e Sousa (2013)

Nota-se, portanto, que há três diferenças significativas entre essa proposta e os modelos vigentes:

- ▶ as ações projetadas correspondem efetivamente às entregas finalísticas promovidas pelo órgão (por oposição às ações-meio, que apenas suportam os serviços ofertados);
- ▶ estão apresentados todos os grupos de produtos disponibilizados pelo órgão aos seus beneficiários, fato que constitui necessário e relevante ganho de transparência e *accountability* na apresentação de seus serviços, e que repercutirá no redesenho e na racionalização dos processos internos para que, dada a sua estrita definição, sejam melhor desenvolvidos pela organização;
- ▶ existe coerência entre as ações listadas e o programa designado, na medida em que as primeiras, com efeito, possuem objetivos em comum – validados metodologicamente pela Árvore de Objetivos – e correspondem a um todo coeso.

De fato, a ênfase fundamental da metodologia do Orçamento por Resultados está na determinação de que cada Programa do Plano Plurianual seja desenvolvido a partir dos resultados pretendidos. Tal concepção conecta-se diretamente com aquelas trazidas a partir do desenho da Cadeia de Resultados, que permite a identificação das ações mais diretamente conducentes à obtenção dos resultados finalísticos para o público-alvo, em contraposição às ações de apoio à obtenção desses resultados. A categoria de resultado intermediário permite especificar com mais detalhes o conceito de Objetivo do Programa, enquanto o conceito de resultado final permite relacionar o Programa aos objetivos de longo prazo definidos pela política pública da área em questão, às demais iniciativas do Governo e ao seu plano estratégico.

A Figura 18, por exemplo, apresenta a matriz da estrutura programática para a gestão da custódia e apoio à reintegração social da população penal e de egressos. Nessa matriz, vemos que a primeira linha contém as ações com forte teor finalístico em termos de prestação

de serviços diretos ao público-alvo (ações 6.139, 6.147 e 6.140), enquanto a primeira coluna traz as ações que geram produtos (bens e serviços) para subsidiar a obtenção dos resultados.

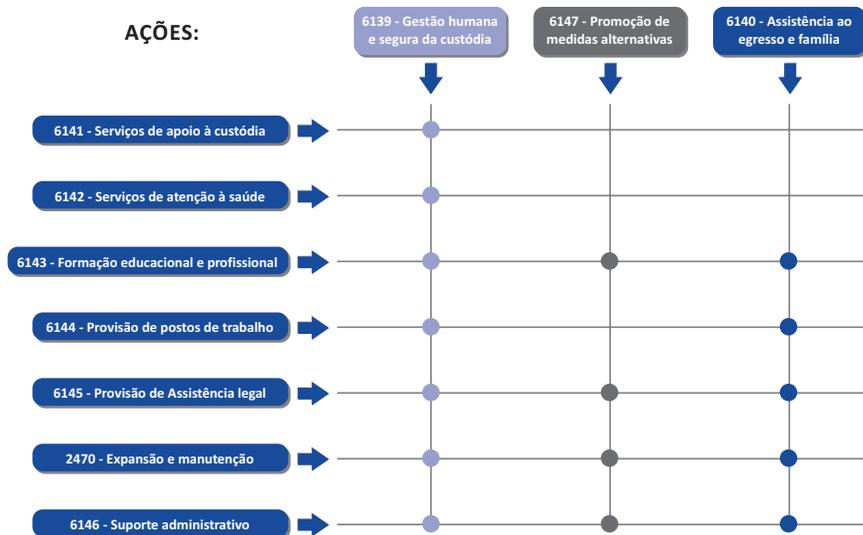


Figura 18: Matriz de representação da estrutura do Programa de Gestão da Custódia e Apoio à Reintegração Social da População Penal e Egressos  
 Fonte: Silva e Sousa (2013, p. 19)

Observe que, em versões mais apuradas dessa matriz, as duas últimas ações (referentes à manutenção e suporte administrativo), deverão ser integralmente apropriadas às demais ações (geradoras de produtos específicos), como reza a metodologia subjacente.

O propósito da utilização de tais conceitos é elaborar uma nova estrutura programática capaz de: racionalizar a execução orçamentária; apresentar, de forma mais organizada, os produtos que ela disponibiliza ao cidadão; orientar o próprio trabalho do órgão no sentido de seus funcionários visualizarem, com muito mais clareza, a conexão entre suas atividades e os resultados de maior impacto buscados; e tornar mais gerencial o desempenho do órgão, cujas ações programáticas voltam-se para um viés mais finalístico, entendendo as atividades-meio como suporte para sua realização.

O processo de reestruturação do planejamento orçamentário busca, também, avançar significativamente na apuração dos custos associados aos serviços que efetivamente concorrem para a produção dos resultados, mediante: identificação das despesas incorridas em

cada ação; comparação entre essas despesas e os itens específicos na classificação orçamentária, buscando-se assegurar que a execução orçamentário-financeira de cada uma dessas despesas ocorra nas ações correspondentes; e apuração do montante das despesas para transposição dos recursos às ações correspondentes.

Por fim, a sistemática de elaboração do Orçamento por Resultados confere especial relevância à disponibilidade de indicadores bem formatados, os quais são as métricas para a avaliação do desempenho institucional de uma organização. Os indicadores constituem-se como efetivos instrumentos de aferição da melhor correlação entre os resultados financeiros e físicos de um programa ou ação. Por meio dessa correspondência é que se tornam meios negociais para a obtenção de recursos orçamentários para a viabilização de metas demandadas pelo chefe de governo. Contudo, atualmente se esbarra em problemas como a fragilidade da produção de bases de dados para subsidiar a construção de indicadores, a complexidade técnica para a produção das informações (tecnologia de ponta para a formatação de *softwares* capazes de consolidar os dados, funcionários públicos capacitados para a operacionalização contínua dos mesmos de forma a lhes dar confiabilidade, disponibilidade de sistemas físicos para o armazenamento dos conteúdos etc.), a baixa transparência das organizações públicas e a falta de tradição na disponibilização dos indicadores.

Observe, caro aluno, que as sistemáticas que acabamos de discutir consistem em um esforço de aprendizagem de como fazer o bom planejamento no País. Precisamos planejar para definir prioridades e para garantir que nossos esforços e recursos sejam bem canalizados. Mas ainda estamos aprendendo a fazer isso. Cabe-nos refletir criticamente, analisar e avaliar o resultado dos nossos esforços ao longo do tempo, para amadurecermos nossas práticas. Conforme sintetizam Albuquerque, Medeiros e Feijó (2013, p. 43), constituem fatores críticos de sucesso na elaboração, implementação e execução do PPA os seguintes elementos:

- ▶ organização em programas e ações (ou iniciativas) e estruturas articuladas e motivadas à solução de um (ou mais) problema(s) ou ao atendimento de uma (ou mais) demanda(s) da sociedade;

- ▶ compatibilidade entre os programas e a Orientação Estratégica;
- ▶ objetivos coerentes com a capacidade e disponibilidade de recursos administrativos e financeiros de cada órgão setorial;
- ▶ participação de toda a estrutura da administração pública e de representação da sociedade na elaboração dos programas, sob coordenação do órgão central de planejamento, de modo a garantir que o PPA seja um produto do governo e não de determinado órgão;
- ▶ integração das LDO, LOA e suas respectivas execuções orçamentárias e financeiras com o PPA;
- ▶ atualização do PPA a partir da avaliação anual da execução de seus programas, garantindo atualidade e consistência com a realidade vivida pelo Estado;
- ▶ estímulo a parcerias com outras esferas de governo e com a iniciativa privada, na busca por fontes alternativas de recursos;
- ▶ divulgação da aplicação dos recursos e dos resultados obtidos, proporcionando publicidade, transparência e participação; e
- ▶ definição clara de responsabilidades, por meio do estabelecimento de um modelo de gestão baseado na estrutura programática.

*Pesquise a sistemática de elaboração do PPA do seu estado e compare-a com os modelos apresentados aqui. O que você considera adequado? O que precisa ser aperfeiçoado? Estamos em pleno processo de construção e você pode ser parte disso.*

Agora que discutimos as possíveis sistemáticas de organização do PPA, vamos compreender as principais etapas do processo de elaboração da proposta pelo poder Executivo e sua aprovação pelo poder Legislativo.

## Elaboração e Gestão do PPA

A elaboração do PPA percorre duas fases:

- ▶ a de formulação da proposta inicial pelo poder Executivo; e
- ▶ a de apreciação e votação da proposta pelo poder Legislativo.

### Elaboração da Proposta

A formulação da proposta de PPA, em todas as unidades da federação, é função privativa do poder Executivo e envolve os órgãos de toda a administração pública (chamados de setoriais), inclusive os órgãos do poder Legislativo, do poder Judiciário e do Ministério Público, 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 por dois elementos: a definição da metodologia de organização e elaboração da proposta; e a sensibilização e o treinamento dos dirigentes e gestores públicos. Todas as áreas finalísticas dos órgãos envolvidos no enfrentamento de um problema precisam estar mobilizadas e articuladas nesse processo, por serem elas detentoras das informações críticas sobre objetivos, procedimentos e resultados a serem programados. Todas devem ser capazes de formular os planos de ação associados a cada 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.

Além das definições teóricas e metodológicas e da preparação das equipes, outros elementos que precisam ser providenciados previamente são:

- ▶ **A definição das orientações e diretrizes estratégicas de governo:** essa definição deve-se dar por meio do planejamento estratégico de longo

prazo da União, do estado ou do município, seja esse planejamento de escopo abrangente (para todas as áreas do governo) ou específico (para uma área em particular). Por exemplo, diversos estados e municípios elaboram planos de desenvolvimento para o período de 10 a 20 anos, que identificam as principais vocações da região e definem as vertentes econômicas e sociais a serem promovidas pelas ações governamentais daquele ente. Muitos, por outro lado, elaboram planos especializados por assunto, para período igualmente amplo, a exemplo de planos nacionais, estaduais e municipais de turismo, de educação, de meio ambiente e outros. Esses planos auxiliam na definição das ações que devem constar do PPA, juntamente com as novas diretrizes e os valores trazidos pelo governante eleito.

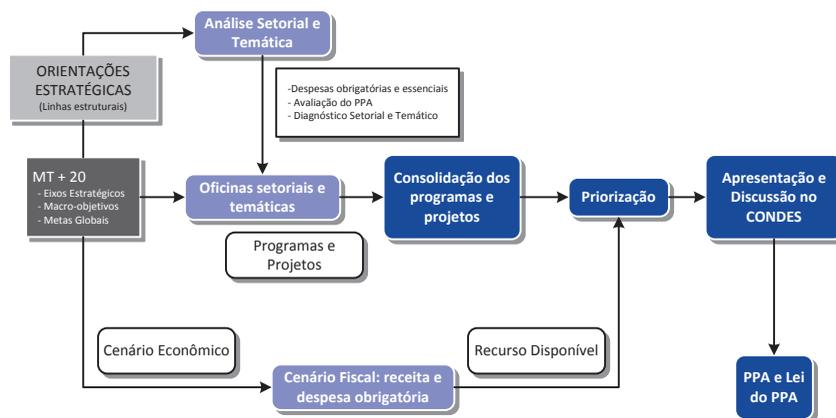
- ▶ **A elaboração do cenário econômico e fiscal para o período:** as possibilidades e os limites do que o governo poderá fazer no período do plano são fortemente influenciados pelo ambiente externo ao governo, como os fatores econômicos e institucionais. Perspectivas sobre crescimento econômico, inflação, emprego, comércio exterior, disponibilidade de crédito e outros fatores formam a base a partir da qual se delinea a melhor forma de condução do estado, as oportunidades a serem aproveitadas e as possíveis demandas a recaírem sobre o governo. A partir do cenário traçado é que o órgão central de planejamento tem condições de definir os graus de liberdade com os quais o PPA será elaborado e a importância relativa de cada setor na definição das prioridades.
- ▶ **A estimativa de arrecadação de recursos no período do Plano:** os parâmetros fiscais e econômicos referidos no item anterior também auxiliam a equipe econômica na elaboração das estimativas de arrecadação de recursos para o período do PPA. Uma vez feita essa grande estimativa, o montante total de

recursos é dividido entre as áreas de governo, com base nas prioridades estabelecidas, e cada setor elabora sua proposta de programação dentro dos limites que lhe foram informados.

- ▶ **O desenvolvimento de sistema informatizado de elaboração da proposta:** a captação das propostas de programação de cada setor do governo não é tarefa simples e requer a adoção prévia de uma sistemática de acompanhamento e consolidação dos atributos qualitativos e quantitativos da proposta. Com o avanço das tecnologias de informação e comunicação, os processos de elaboração orçamentária têm recorrido cada vez mais a sistemas informatizados, que auxiliarão, posteriormente, na recuperação de dados e informações para auxiliar as tomadas de decisão.
- ▶ **A designação dos responsáveis pela coordenação e condução do processo de elaboração:** igualmente importante é a definição dos responsáveis pela elaboração das propostas nos órgãos setoriais e no órgão central de planejamento, tendo em vista que o processo envolve diversos atores e requer um trabalho de coordenação do trabalho coletivo. Para que possam atuar de modo efetivo, devem os responsáveis:
  - ▶ serem apontados nominalmente, receberem prerrogativas claras e formais para o exercício das funções de coordenação e consolidação dos trabalhos; e
  - ▶ serem dotados das condições objetivas necessárias a que essa coordenação se realize satisfatoriamente, como tempo, equipe, tecnologia e incentivos.
- ▶ **A realização de audiências públicas para coleta de subsídios à elaboração:** por fim, lembremos que o processo de elaboração das propostas de PPA, em cada setor, consiste fundamentalmente na apresentação de uma estratégia para solucionar certos problemas ou atender a certas demandas. Os problemas e as

demandas sociais, por sua vez, nunca são matérias de tratamento simples. Ao contrário, em geral envolvem as visões, os interesses e os valores de diferentes segmentos da população, alguns dos quais conflitantes e referenciados em aspectos jurídicos, econômicos e culturais da situação. A complexidade de tais processos de intervenção governamental exige soluções intensivas em informações, que devem ser aportadas não apenas dos especialistas do governo, como também dos cidadãos e dos profissionais que lidam com os problemas tratados. A interlocução constante com a sociedade, por meio de audiências públicas e outros fóruns de discussão, é importante fonte de subsídio para o planejamento.

O processo de elaboração da proposta de PPA compreende, portanto, diversas etapas, que passam pela definição de uma metodologia pelo órgão central de planejamento e o estabelecimento das diretrizes estratégicas de governo aplicáveis ao Plano como um todo, até a elaboração dos programas pelos órgãos setoriais e análise de consistência e consolidação da proposta global pelo órgão central. Observe, ilustrativamente, o fluxo de elaboração do PPA utilizado pelos governos dos estados do Mato Grosso e do Rio Grande do Sul:



Legenda:

MT+20 = Planejamento Estratégico 2006-2026 do Estado de Mato Grosso

CONDES = Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Mato Grosso

Figura 19: Etapas de elaboração da proposta de PPA do Estado de Mato Grosso

Fonte: Mato Grosso (2011)

### PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PPA 2012 - 2015

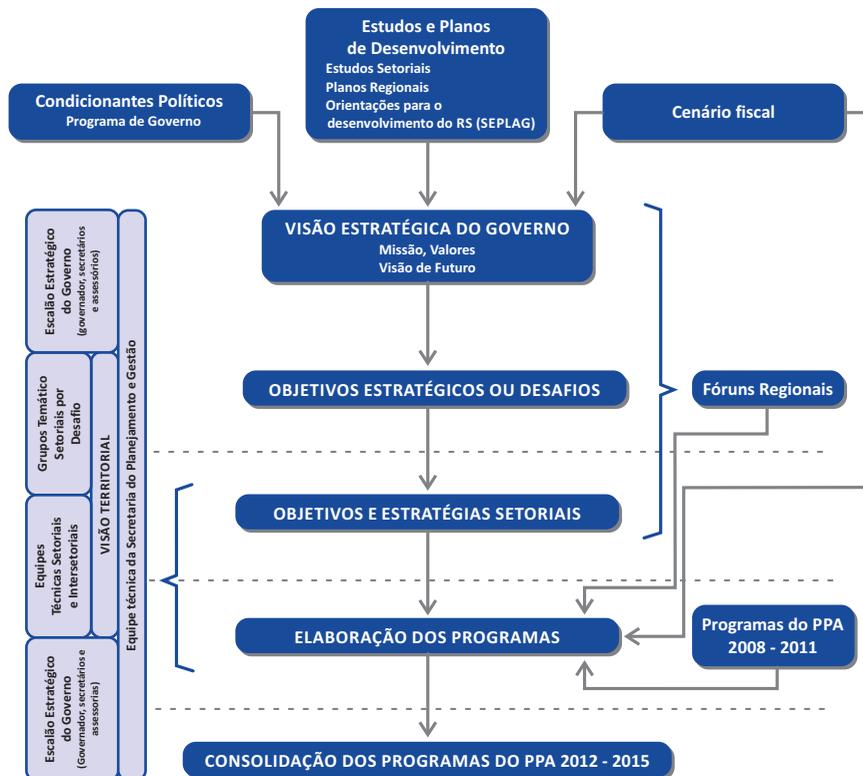


Figura 20: Etapas de elaboração da proposta de PPA do Estado do Rio Grande do Sul  
Fonte: Rio Grande do Sul (2010, p. 33)

Uma vez consolidada a proposta de PPA pelo poder Executivo, esta é encaminhada ao poder Legislativo para ser apreciada.

### Apreciação Legislativa da Proposta

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. Os estados e municípios, contudo, seguem os prazos definidos em suas constituições e leis orgânicas.

Uma vez no Legislativo, o projeto de PPA passa pelo processo de discussão e alteração, que compreende as seguintes etapas gerais:

- ▶ Realização de audiências públicas com as autoridades governamentais e a sociedade;
- ▶ Definição de regras para emendar o projeto de lei;
- ▶ Apresentação das emendas ao projeto de lei;
- ▶ Apresentação e votação do relatório sobre o projeto de lei e suas emendas na Comissão de Orçamento;
- ▶ Apresentação e votação do parecer da Comissão de Orçamento no plenário do Legislativo;
- ▶ Encaminhamento do autógrafo ao chefe do Poder Executivo, para sanção ou veto; e
- ▶ Publicação da lei no diário oficial.

Vimos 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 aos Poderes Executivo e 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 parlamentares, 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 têm impacto na vida de todos nós, mas só costumam ser discutidas por aqueles que têm alguma

Exemplo de educação orçamentária para a cidadania vem sendo dado por meio do projeto Orçamento Fácil. Confira em <[www.senado.gov.br/orcamentofacil](http://www.senado.gov.br/orcamentofacil)>. Acesso em: 17 mar. 2015. Acesse os vídeos do PPA e verifique se compreendeu os conceitos ali apresentados.

familiaridade com o orçamento. Daí a importância de se promover a **educação orçamentária dos cidadãos**.

## Gestão do PPA

Os programas do PPA são detalhados e executados, ano a ano, por meio da LOA. Ou seja, 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.

A sistemática de gestão do PPA, que compreende sua implementação, monitoramento, avaliação e revisão, é regulada por norma do poder Executivo de cada ente da federação. No caso da União, por exemplo, a gestão do PPA 2012-2015 foi definida pelo governo federal nos seguintes termos. A coordenação fica a cargo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, enquanto a gestão fica a cargo do órgão responsável por cada Objetivo. O monitoramento e a avaliação do Plano deverão ser feitos anualmente em relatório, que o poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional até o dia 31 de maio do ano subsequente ao ano avaliado, devendo o órgão responsável pelo Objetivo prestar informações sobre as Metas e as Iniciativas a ele associadas.

Conforme aludimos, é fundamental que os responsáveis pela gestão do Plano sejam nominalmente apontados e recebam mandato formal para o exercício das funções de gerência, além de condições e instrumentos que lhes permitam realizar o trabalho satisfatoriamente, como qualificação, tempo, equipe, tecnologia e incentivos. Tais especificações têm sido precárias na administração pública brasileira, tanto em nível federal quanto nos estados e municípios, sendo mais frequente vermos planos de ação com forte inspiração gerencial e matricial (voltada para resultados e envolvendo diversas áreas) coexistirem com estruturas organizacionais essencialmente funcionais.

No 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.

*Pesquise a sistemática de gestão do PPA no seu estado e os instrumentos utilizados para seu monitoramento e avaliação. De que modo eles atendem aos requisitos do desenho gerencial apontados anteriormente?*

Uma vez elaborado e aprovado o PPA, o ciclo orçamentário segue em direção à elaboração e aprovação de duas leis anuais, que passaremos a discutir na sequência: a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual.



Figura 21: Ciclo orçamentário amplo  
Fonte: Elaborada pela autora deste livro

## Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

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.

### Finalidade e Conteúdo

Vimos que o PPA é executado anualmente por meio da lei orçamentária anual. Essa lei, contudo, não é o mero detalhamento do que o PPA previu para aquele ano. A LOA contém uma série de especificidades que decorrem da dinâmica da realidade material e institucional, fazendo-se necessário suplementar ou ajustar o planejamento ano a ano em relação a esses fatores contingentes. A LDO é a lei que faz a ligação entre o PPA e a LOA de modo a promover esses ajustes. Ela cumpre diversas funções definidas pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

A finalidade original da LDO foi definida pelo art. 164, § 2º, da Constituição Federal nos seguintes termos:

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

A Constituição conferiu a essa lei, portanto, quatro atribuições principais:

- ▶ **Definir as metas e as prioridades do governo para cada exercício:** essas metas e prioridades já estão parcialmente definidas no PPA. Porém, entre o momento de elaboração e aprovação do Plano e o momento

de elaboração da LOA podem ocorrer alterações no cenário, fazendo-se necessário promover ajustes e acomodar novas demandas trazidas pelo ambiente. Ocorrência de crises econômicas, intempéries naturais e demandas sociais são exemplos de fatores que motivam o estabelecimento de metas e prioridades na LDO.

- ▶ **Estabelecer regras a serem observadas na elaboração e na execução do orçamento anual:** observe que essas regras deverão ser aquelas de caráter temporário, também voltadas para acomodar pressões momentâneas do ambiente, em suplementação às regras permanentes, que deverão ser objeto da lei complementar prevista no art. 169 da Constituição (a lei geral de finanças públicas que ainda não foi aprovada pelo Congresso Nacional). Porém, como a referida lei complementar ainda não existe, sua ausência vem sendo suprida pela LDO, que traz em seu texto não apenas as regras de caráter temporário, mas também as regras estruturais de elaboração e execução do orçamento. Na LDO estão definidas, por exemplo, as classificações orçamentárias e as regras para transferência de recursos a estados e municípios, assuntos esses que deverão, futuramente, ser objeto de norma estável fora do escopo dessa lei.
- ▶ **Dispor sobre alterações na legislação tributária:** a LDO tem estabelecido algumas regras relativas, sobretudo, à concessão de benefícios fiscais (isenção de tributos, por exemplo). Determina, por exemplo, que os projetos de lei aprovados ou medidas provisórias que resultem em renúncia de receita em razão de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, ou que vinculem receitas a despesas, órgãos ou fundos, deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos.
- ▶ **Estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento:** as agências

financeiras oficiais de fomento são os bancos públicos de desenvolvimento, voltados para financiar projetos com potencial para alavancar o desenvolvimento social e econômico do país, por meio, por exemplo, de empréstimos a empresas e a organizações sociais. Atualmente, as agências federais são o BNDES, o BASA, o BNB, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal. A título de exemplo, vemos que a LDO federal para 2013 define as seguintes prioridades:

- ▶ para a Caixa Econômica Federal: redução do déficit habitacional e melhoria das condições de vida das populações em situação de pobreza, especialmente quando beneficiam idosos, pessoas com deficiência, povos e comunidades tradicionais, mulheres chefes de família e militares das Forças Armadas que moram em áreas consideradas de risco, via financiamentos e projetos habitacionais de interesse social, projetos de investimentos em saneamento básico e desenvolvimento da infraestrutura urbana e rural;
- ▶ para o Banco do Brasil S. A.: aumento da oferta de alimentos para o mercado interno, especialmente de alimentos integrantes da cesta básica e por meio de incentivos a programas de agricultura familiar, e da oferta de produtos agrícolas para exportação e intensificação das trocas internacionais do Brasil com seus parceiros, incentivando a competitividade de empresas brasileiras no exterior.

*Vá ao texto da LDO federal para 2013 e descubra que prioridades foram estabelecidas para as demais agências.*

Além dessas funções clássicas trazidas pela Constituição, a LDO cumpre também outras funções que a ela foram atribuídas pela Lei Complementar n. 101/2000 - a Lei de Responsabilidade Fiscal. Entre essas funções destaca-se a de dispor sobre:

- ▶ **Metas e Riscos Fiscais:** são os resultados esperados da gestão das finanças públicas ao longo do exercício, que se obtém da relação entre o que o governo gasta ao longo do ano e o que foi arrecadado. Essa gestão produz o:
  - ▶ resultado primário, que corresponde ao resultado líquido do total das receitas primárias (não financeiras) deduzidas de suas despesas primárias (não financeiras); e
  - ▶ resultado nominal, que é o balanço entre as receitas totais e as despesas totais e corresponde à chamada necessidade de financiamento do setor público.

A gestão das contas públicas pode ser afetada também por fatores incertos cuja ocorrência impactaria as metas estabelecidas. Esses fatores são chamados de riscos fiscais e podem afetar tanto as receitas (como, por exemplo, variações no crescimento da economia) quanto as despesas (ações judiciais, crescimento das despesas obrigatórias etc.). Para mantê-los sob supervisão, a LDO traz anexo contendo a análise desses riscos potenciais.

- ▶ **Programação Financeira:** segundo o art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, até 30 dias após a publicação dos orçamentos o Poder Executivo deve estabelecer a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, para que os órgãos possam executar as despesas em ritmo adequado ao ingresso de receitas e à obtenção das metas fiscais.

Essa Lei determina, ainda, o seguinte:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes

necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

- ▶ **Limitação de Empenho e Movimentação Financeira (contingenciamento):** é o que costumamos chamar de contingenciamento da despesa. Ela vai ocorrer sempre que a meta fiscal estabelecida estiver sob risco de não ser cumprida, devendo então os poderes promoverem bloqueios à execução de despesas até que a situação esteja sob controle novamente.

Pois bem. Esses dispositivos, tanto em relação ao cronograma financeiro quanto em relação ao contingenciamento, é a LDO que os regulamenta. Ela define, por exemplo, que informações deverão constar do cronograma e que procedimentos deverão ser realizados em caso de contingenciamento, bem como as despesas que não poderão sofrer bloqueio.

- ▶ **Transferências de Recursos a Entidades Públicas e Privadas:** como medida de controle da execução do orçamento, a Lei de Responsabilidade Fiscal remete à LDO a função de regulamentar os repasses de recursos para outros entes da federação e para entidades privadas. Como discutimos anteriormente, esse tema, como outros tratados por essa lei, deverão ser posteriormente disciplinados em norma permanente, ficando a LDO com o papel de lidar com aspectos contingentes da questão, como as áreas a serem incentivadas mediante parcerias com entidades da sociedade civil, os tipos de despesas passíveis de execução nessa modalidade em áreas específicas etc.

Em suma, 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 o 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 2013 (Lei n. 12.708, de 17 de agosto de 2012a). Preparado? Vamos começar?*

No Capítulo I dessa lei, o principal assunto tratado é a definição da meta de resultado primário. Em 2013, o **superávit\*** primário deverá ser de R\$ 155 bilhões, podendo essa meta ser reduzida em até R\$ 65 bilhões para realização de investimentos prioritários e desonerações de tributos. (BRASIL, 2012a)

Nesse capítulo, a LDO também define que as prioridades para o exercício seguinte são as ações do Programa de Aceleração

.....  
 \*Superávit – diferen-  
 ça entre recebimento e  
 pagamento em determi-  
 nado período, quando os  
 recebimentos superam  
 os pagamentos. Fonte:  
 Lacombe (2004).

do Crescimento (PAC) e as do Plano Brasil sem Miséria (PBSM), além daquelas constantes de anexo próprio da lei, incluídas pelos parlamentares. Observe que, conceitualmente, o PAC e o PBSM não configuram ajustes contingentes do planejamento constante do PPA. São planos de amplo escopo, que deveriam estar plenamente integrados ao PPA e, por essa via, contemplados automaticamente no orçamento. Em caso de eventual frustração de receita, que impedisse o cumprimento pleno do PPA, as prioridades deveriam ser apontadas com maior especificidade, e não mediante referência a esses planos em termos genéricos. De todo modo, na prática o Tribunal de Contas da União tem constatado que, por razões técnicas e políticas, as ações apontadas como prioritárias nem sempre são priorizadas de fato.

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.

Os capítulos seguintes trazem, igualmente, regras de elaboração e execução do orçamento que deverão ser objeto de norma perene, reservando à LDO a função de norma contingente. É o caso das regras de transferência de recursos a governos estaduais e municipais e a entidades privadas, normas sobre a dívida pública, previdência social e despesas com pessoal, além de dispositivos sobre transparência e fiscalização de obras com indícios de irregularidades.

É nos Anexos da LDO, contudo, que de fato se fazem as discussões sobre questões contingentes da economia e das políticas monetária, fiscal e cambial.

O Anexo I traz os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e as metas de inflação, para o exercício seguinte. Esses parâmetros impactam em boa medida a disponibilidade de recursos para o exercício seguinte e, por essa via, as possibilidades e limites de programação dos gastos.

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 sua apreciação.

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.

Por fim, 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.

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.

*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 para que a lei possa servir de base na elaboração da proposta orçamentária para o exercício seguinte.

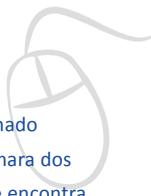
A apreciação do projeto de lei pelo Poder Legislativo compreende as seguintes etapas gerais:

- ▶ Realização de audiências públicas com representantes do governo e da sociedade;
- ▶ Apresentação e publicação das emendas ao projeto de lei;
- ▶ Apresentação e votação do relatório sobre o projeto de lei e suas emendas na Comissão de Orçamento;
- ▶ Apresentação e votação do parecer da Comissão de Orçamento no Plenário do Legislativo;
- ▶ Encaminhamento do autógrafo ao Poder Executivo para sanção ou veto; e
- ▶ Promulgação e publicação da lei no diário oficial.

Uma vez aprovada a LDO, o processo orçamentário volta-se, então, para a elaboração da LOA.

## Lei Orçamentária Anual (LOA)

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

## Concepção

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 essa lei 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 despesas que ocorrem na LOA:

- ▶ **Obrigatórias:** são 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.
- ▶ **Discricionárias:** as despesas não obrigatórias são chamadas de “discricionárias”, porque sobre elas o governo tem margem para escolher se as executa ou não.

Quanto maior a proporção de despesas obrigatórias no orçamento, maior sua rigidez e menor a flexibilidade dos políticos e gestores para planejar as ações governamentais. Mais adiante veremos que, por meio de um código chamado “identificador de resultado primário”, podemos calcular o grau de rigidez do orçamento da União.

A LOA apresenta a programação de gastos separada em três demonstrativos distintos, também chamados de esferas orçamentárias, 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.

## Princípios Orçamentários

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 respectivo exercício.

- ▶ **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

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

os relatórios de execução orçamentária devem ser instrumentos de transparência da gestão fiscal, devendo o processo orçamentário incentivar a participação popular.

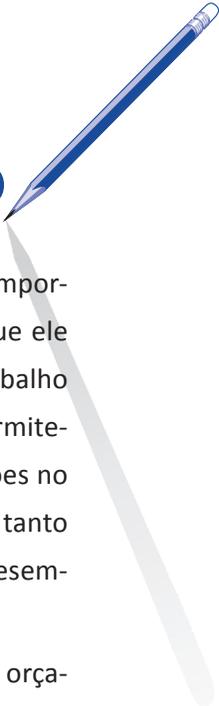
Na próxima Unidade, vamos abordar os elementos que compõem o orçamento – as receitas e as despesas públicas – e suas classificações, de modo a nos capacitarmos a consultar bases de dados orçamentárias para acompanhar e participar da gestão das políticas públicas.

### Complementando

Consulte os *sites* sugeridos a seguir, nos quais você pode conferir o processo de análise da proposta enviada pelo poder Executivo e os documentos referentes à apreciação legislativa do PPA:

-  *Comissão Mista de Orçamentos do Congresso Nacional* – disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo>>. Acesso em: 17 mar. 2015.
-  *Senado Federal* – disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/orcamento/home>>. Acesso em: 17 mar. 2015.

# Resumindo

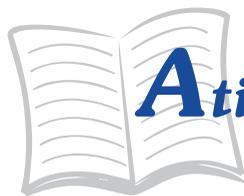


Nesta Unidade, vimos que o orçamento público é importante instrumento de gestão governamental, uma vez que ele permite ao gestor público traduzir em programas de trabalho operacionais o planejamento estratégico do governo. Permite-lhe, também, fazer o acompanhamento gerencial das ações no curso de sua 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 mais detalhadamente os componentes essenciais da programação orçamentária - as receitas e as despesas públicas.



## Atividades de aprendizagem

Confira se você compreendeu bem o que tratamos nesta Unidade, respondendo às questões conforme os 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 o 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](http://www.sigabrasil.gov.br)>.
  - b) Clique em Plano Plurianual no menu de navegação.
  - 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 **Redação Final (Autógrafo)** e clique no Anexo I.

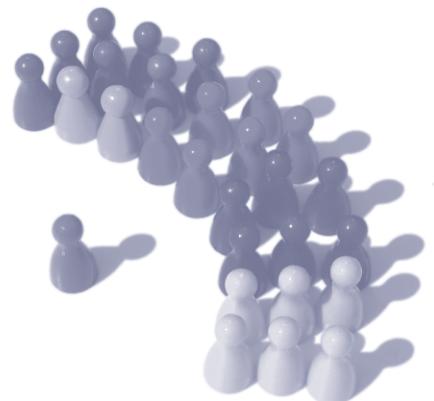
- g) Observe que você abriu o Anexo I que veio da proposta do Poder Executivo e o Anexo I que o Congresso Nacional aprovou. Escolha um programa que contemple o seu Estado ou município, compare os dois documentos e descubra se houve alteração naquele programa.

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, veremos que informações podem ser buscadas em sistemas informatizados que facilitam enormemente o trabalho de recuperação e cruzamento dos dados. Contudo, é importante que você saiba como fazê-lo nas duas modalidades.



# UNIDADE 3

## RECEITAS E DESPESAS PÚBLICAS



## OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Compreender os conceitos de receitas e despesas públicas; e
  - ▶ Identificar as classificações das receitas e despesas sob diversos critérios, reconhecendo o significado orçamentário dos códigos utilizados na programação orçamentária.
-

# 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 têm 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!

## Conceituação

As receitas são os recursos financeiros que o governo tem à sua disposição para pagar as despesas públicas. Em geral, esses recursos vêm de cinco origens principais:

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

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 nos âmbitos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), do Fundo Nacional de Saúde (FNS) e do 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. 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, contados 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 no passivo financeiros.

---

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.

## Classificações

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.

### Natureza da Receita

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

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 dos recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital, e do 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 3, 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 3: Codificação orçamentária das receitas  
Fonte: Adaptado de Brasil (2007b)

Consultando o Quadro 3, 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 4, 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.

Agora, consulte o Quadro 4 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.

O Manual de Procedimentos das Receitas Públicas 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 em: [http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Manual\\_Procedimentos\\_RecPublicas.pdf](http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Manual_Procedimentos_RecPublicas.pdf). Acesso em: 17 mar. 2015.

1. Receitas Correntes (A)						
ORIGEM (B)	ESPECIE (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		
			01. ITR	00. Valor Total do ITR		
			02. IPTU	00. Valor Total do IPTU		
		2. Impostos sobre o Patrimônio e a Renda	04. Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza		00. Valor Total do Imposto sobre a Renda	00. Valor Total do Imposto sobre a Renda
					10. Pessoas Físicas	10. Pessoas Físicas
					11. Receita do Programa de Recuperação Fiscal – PF	11. Receita do Programa de Recuperação Fiscal – PF
					21. Imposto de Renda Pessoa Jurídica	21. Imposto de Renda Pessoa Jurídica
					22. Receita do Programa de Recuperação Fiscal – PJ	22. Receita do Programa de Recuperação Fiscal – PJ
					31. Imposto de Renda Retido nas Fontes – Trabalho	31. Imposto de Renda Retido nas Fontes – Trabalho
32. Imposto de Renda Retido nas Fontes – Capital	32. Imposto de Renda Retido nas Fontes – Capital					
33. Imposto de Renda Retido nas Fontes – Remessa Exterior	33. Imposto de Renda Retido nas Fontes – Remessa Exterior					
34. Imposto de Renda Retido nas Fontes – Outros Rendimentos	34. Imposto de Renda Retido nas Fontes – Outros Rendimentos					
35. Receita do Programa de Recuperação Fiscal – Retido nas Fontes	35. Receita do Programa de Recuperação Fiscal – Retido nas Fontes					

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

Quadro 4: Codificação orçamentária das Receitas Correntes

Fonte: Elaborado pela autora deste livro

É por meio do estudo do comportamento de cada natureza da receita que o Poder Executivo estima (e o Poder Legislativo avalia)

a projeção de arrecadação do governo, a qual fundamentará a programação de despesas na LOA.

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

## Fonte de Recursos

Fonte de Recursos (também denominada de Destinação de Recursos) é um agrupamento de naturezas de receita que atendem a uma determinada destinação legal (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; FEIJÓ, 2013). Cada fonte é formada por meio de um código de três dígitos, que identificam os seguintes atributos: 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 no *Manual Técnico do Orçamento*. 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 orçamentários 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: <[http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/MTO\\_2014\\_290713.pdf/at\\_download/file](http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/MTO_2014_290713.pdf/at_download/file)>. Acesso em: 17 mar. 2015.

# DESPESAS PÚBLICAS

Caro estudante,

Entendemos por despesas todos os gastos com a manutenção dos órgãos, das entidades e a prestação de serviços públicos (chamadas de despesas correntes), com a realização de obras e a 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!

## Classificações

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 a Figura 22.

1	<b>A</b> Órgão: 42000 Ministério da Cultura <b>B</b> Unidade: 42902 Fundo Nacional de Cultura Quadro dos Créditos Orçamentários			3							R\$ 1,00
	<i>Recursos de todas as Fontes</i>										
2	Programática	Programa/Ação/Produto/Localização	Funcional	Esf	GND	RP	Mod	IU	Fte	Valor	
	0167	<b>Brasil Patrimônio Cultural</b>		<b>H</b>	<b>I</b>	<b>J</b>	<b>K</b>	<b>L</b>	<b>M</b>	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	<b>C D</b>							400.000	
		Bem preservado (unidade) 1		F	4	2	90	0	100	400.000	
	0167.2636.0066	Preservação de Bens Culturais de Natureza Material - Rio de Janeiro - RJ								100.000	
		Bem preservado (unidade) 1		F	3	2	50	0	100	100.000	
	0167.2636.0118	Preservação de Bens Culturais de Natureza Material - Miracema - RJ								300.000	
		Bem preservado (unidade) 1		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								200.000	
		Bem preservado (unidade) 2		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								210.000	
		Bem preservado (unidade) 1		F	3	2	30	0	100	210.000	
	0167.2636.0148	Preservação de Bens Culturais de Natureza Material - No Estado do Paraná								250.000	
		Bem preservado (unidade) 1		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								200.000	

Figura 22: LOA

Fonte: Adaptada de Brasil (2008d, anexo VII, v. 4)

Note que as despesas são organizadas no orçamento segundo três classificações principais: classificação institucional (parte 1 da Figura 22), classificação funcional e por programa (parte 2 da Figura 22) e classificação por natureza da despesa (parte 3 da Figura 22).

## Classificação Institucional

Retorne à parte 1 da Figura 22. 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, 2013, p. 239)

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 da Figura 22 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 da Figura 22. 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 23.



Figura 23: Programa como elo entre planejamento, orçamento e gestão  
Fonte: Adaptada de Brasil (2007a)

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 na Figura 22. 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 da Figura 22 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.

---

### **Classificação Segundo a Natureza da Despesa**

Para entender melhor como é esta classificação, retorne à Figura 22 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 a separar as despesas de consumo e manutenção dos bens e serviços governamentais daquelas que contribuem para a expansão da capacidade produtiva do País; e compreende dois critérios: 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 a Figura 22 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 –, esta 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 5: Grupos de natureza da despesa  
Fonte: Adaptado de Brasil (2001)

Na Figura 22, 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 31 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal - Fundo a Fundo:** despesas realizadas pela União mediante repasse de recursos de fundo a fundo congêneres do ente receptor.
- ▶ **MA 32 - Execução Orçamentária Delegada a Estados e ao Distrito Federal:** despesas realizadas mediante repasse da União para execução de ações de responsabilidade exclusiva do ente receptor.
- ▶ **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 à Figura 22, podemos observar que 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 a identificar com maior detalhe o objeto do gasto: remuneração de pessoal, obrigações tributárias, benefícios assistenciais, obras e instalações, auxílios financeiros a estudantes etc. A identificação do elemento de despesa não é explicitada na LOA, razão pela qual a Figura 22 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://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria\\_Interm\\_163\\_2001\\_Atualizada\\_2011\\_23DEZ2011.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria_Interm_163_2001_Atualizada_2011_23DEZ2011.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2015.

## 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 a 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. Na Figura 22, 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 a 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 à contrapartida;
  - ▶ contrapartida de empréstimos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD);
  - ▶ contrapartida de empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID);
  - ▶ contrapartida de empréstimos com enfoque setorial amplo;
  - ▶ contrapartida de outros empréstimos; e
  - ▶ contrapartida de doações.

Observe que na Figura 22 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 da Figura 22, 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, na Figura 22, 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.

A Figura 22, 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 da Figura 22, a despesa será financiada por fonte 100, correspondente a recursos ordinários do Tesouro Nacional.

Para um melhor entendimento, analise atentamente a Figura 24, que sintetiza a estrutura básica das classificações orçamentárias para a União:

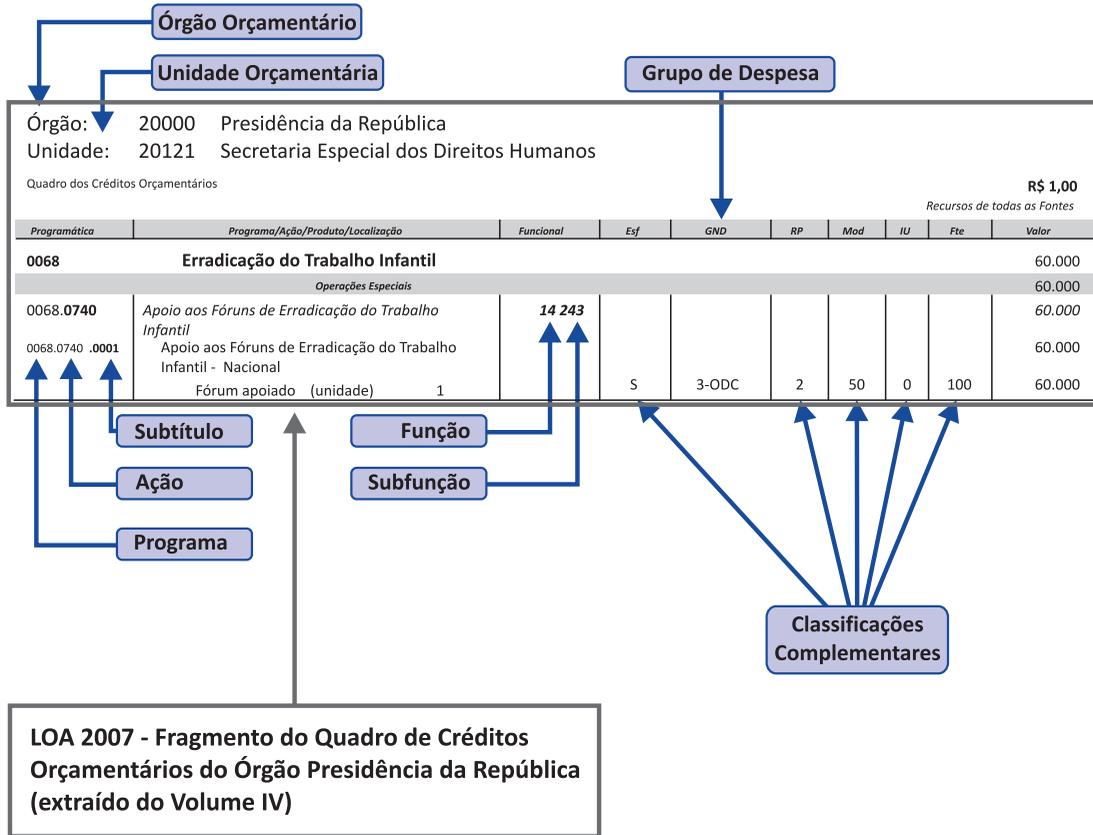


Figura 24: Estrutura da Lei Orçamentária da União  
 Fonte: Adaptada de Brasil (2007c)

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.

# BASES DE DADOS ORÇAMENTÁRIOS

Caro estudante,

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.

Vamos entender como o processo orçamentário se traduz em bases de dados.

Em caso de dúvida, consulte o seu tutor.

A primeira fase do ciclo da lei orçamentária anual, como vimos, é a fase da elaboração de proposta e envolve os chamados “setoriais” do Poder Executivo (os órgãos de cada pasta do governo), mais as propostas dos órgãos do Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público. 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 Planejamento e Orçamento (SIOP) no governo federal.

A segunda fase é a apreciação da proposta orçamentária pelo Poder Legislativo e a 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).

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.

Faremos as Atividades de Aprendizagem da Unidade 4, utilizando como base de dados as planilhas que constam ao final as atividades. Observe, contudo, que a utilização dos recursos eletrônicos disponíveis online é a forma mais efetiva e barata de se obter informações orçamentárias.

### *Que recursos estão disponíveis?*

A partir da publicação da Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009, a União e cada um dos governos estaduais e municipais deverão publicar e manter atualizadas suas despesas e receitas na Internet. Portanto, caro aluno, os sítios eletrônicos mantidos por seu estado e município devem fornecer as informações que lhe permitirão identificar, na prática, as classificações e os conceitos aqui apresentados.

*Muitas administrações estaduais e municipais oferecem a seus cidadãos portais com informações detalhadas de receitas e despesas. O seu estado e município oferecem essas informações online? Pesquise.*

Na União, o uso de tecnologia da informação para oferecer dados orçamentários à sociedade expandiu-se consideravelmente nos últimos anos. Todos os poderes mantêm portais da transparência e algumas páginas eletrônicas são dedicadas aos dados orçamentários. Vejamos alguns exemplos:

- ▶ Ministério do Planejamento: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), disponível em: <<https://www.siop.planejamento.gov.br/siop>>. Acesso em: 17 mar. 2015.
- ▶ Ministério da Fazenda: Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi>>. Acesso em: 17 mar. 2015; e Sistema de Convênios (SICONV), disponível em: <<https://www.convenios.gov.br/siconv/>>. Acesso em: 17 mar. 2015.
- ▶ Controladoria Geral da União: Portal da Transparência, disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 17 mar. 2015.
- ▶ Senado Federal: Sistema SIGA Brasil, disponível em: <<http://www.sigabrasil.gov.br>>. Acesso em: 17 mar. 2015.
- ▶ Câmara dos Deputados: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo>>. Acesso em: 17 mar. 2015.
- ▶ Tribunal de Contas da União: Portal das Contas Públicas, disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/contas\\_publicas/inicio](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/contas_publicas/inicio)>. Acesso em: 17 mar. 2015.

Todos esses sistemas apresentam amplo espectro de dados e informações orçamentárias sobre as contas do governo federal. Contudo, ainda enfrentam o desafio de integrar as bases de dados em um único sistema, de modo a facilitar o acesso dos cidadãos e gestores. Apenas o sistema SIGA Brasil, conforme reconhecido pela Organização das Nações Unidas, reúne em um mesmo repositório *on-line* os dados referentes a todo o ciclo orçamentário - à três leis orçamentárias (PPA, LDO, LOA e créditos adicionais), sob as óticas da despesa e da receita e cobrindo os eventos de elaboração (proposta do executivo, emendas parlamentares e autógrafos do legislativo) e de execução (licitações, empenho e liquidação, pagamentos e ordens bancárias, inscrição de despesas em restos a pagar, transferências constitucionais e legais, convênios etc.). Como esse sistema utiliza ferramenta de busca e tratamento de informações com tecnologia de *business intelligence* adquirida pelo Senado Federal e sem limitação de uso, é importante que os cidadãos e gestores façam uso desse investimento e tirem todo o proveito que essa tecnologia permite em termos de cruzamento e análise de dados para rastreamento da elaboração e da execução orçamentária da União, dos repasses feitos por ela a estados e municípios e dos pagamentos realizados diariamente por ordens bancárias aos favorecidos de qualquer localidade.

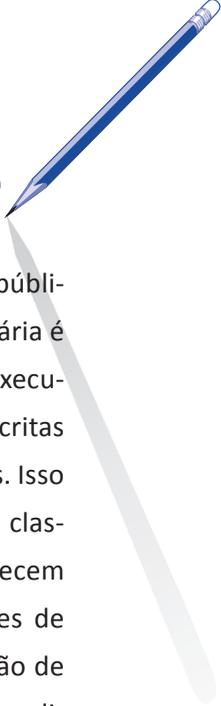
*Você, aluno, pode aprender a utilizar o SIGA Brasil acessando as videoaulas e os arquivos de ajuda, disponíveis em <[www.sigabrasil.gov.br](http://www.sigabrasil.gov.br)>. Acesso em: 17 mar. 2015. Embora as atividades desta disciplina possam ser respondidas mediante referência às planilhas que constam ao final das Atividades de Aprendizagem da Unidade 4, você verá que o uso do sistema *on-line*, se tiver a chance de fazê-lo, torna a experiência de aprendizado muito mais rica e prepara-o para aplicar os conceitos a quaisquer questões concretas com as quais você venha a se deparar no exercício da gestão pública.*

## 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 4 (Receita Orçamentária) e 5 (Despesa Orçamentária) – de Claudiano Albuquerque, Marcio Medeiros e Paulo Henrique Feijó.

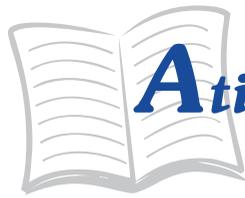
# Resumindo



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; e 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, 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*

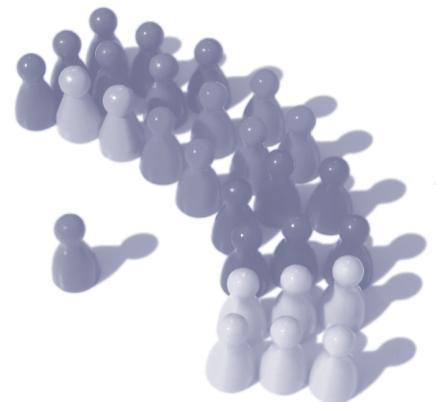
Para você saber se entendeu o que foi exposto nesta Unidade, resolva as atividades propostas. Caso tenha dúvidas, faça uma releitura cuidadosa dos conceitos e verifique os exemplos apresentados. Lembre-se: você pode contar com o auxílio de seu tutor sempre que necessário.

1. Consulte a LOA de seu município e descreva as classificações utilizadas para identificar as despesas, nos moldes da Figura 22.
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 4

## ELABORAÇÃO, EXECUÇÃO E DESAFIOS DO ORÇAMENTO



## OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Discutir a preparação da proposta orçamentária pelo Poder Executivo e sua apreciação pelo Poder Legislativo;
  - ▶ Discutir as etapas de execução da despesa e analisar o desempenho orçamentário;
  - ▶ Compreender as transformações pelas quais o orçamento público vem passando desde sua criação até os dias atuais; e
  - ▶ Analisar os desafios que se colocam hoje ao aperfeiçoamento da gestão dos recursos públicos em nosso País.
-

# ELABORAÇÃO, EXECUÇÃO E DESAFIOS DO ORÇAMENTO

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, retomaremos a discussão de fundo sobre o processo evolutivo do orçamento público e seus desafios. Veremos que muitas 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!

## Elaboração da Proposta Orçamentária

Para iniciarmos, vamos compreender o processo de elaboração do orçamento. Começaremos recordando que as condições de elaboração

### Saiba mais

#### Lei Complementar

Há diversos projetos de lei complementar tramitando no Congresso Nacional com o objetivo de dar cumprimento ao § 9º do art. 165 da Constituição. Você pode tomar conhecimento do que está sendo debatido, quanto às novas regras de elaboração e gestão do orçamento, acessando os documentos desses projetos de lei nos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados ([www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)) e do Senado Federal ([www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)). O Projeto de Lei Complementar n. 135/96, por exemplo, propõe que cada ente defina o prazo de encaminhamento da proposta orçamentária ao poder Legislativo, desde que esse prazo assegure no mínimo 45 dias para que os parlamentares locais possam estudar, debater e aprovar a proposta orçamentária. Fonte: Giacomoni (2008, p. 263).

e os prazos de encaminhamento do projeto de lei orçamentária anual ao poder Legislativo devem ser definidos por [lei complementar](#) prevista no art. 165, § 9º:

§ 9º - Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos. (BRASIL, 1988)

Enquanto essa lei não for aprovada (não o foi até o presente), deve ser observado o prazo previsto no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que fixa a data de 31 de agosto para a União e remete às constituições estaduais e leis orgânicas municipais definir o prazo para encaminhamento das propostas orçamentárias de seus estados e municípios.

## Preparação da Proposta Orçamentária

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, conhecem os problemas a serem enfrentados e as intervenções a serem realizadas. São órgãos setoriais do governo municipal, por exemplo, as Secretarias de Educação, Saúde, Transportes etc., além da Câmara de Vereadores, do Conselho de Contas e do Tribunal de Justiça.

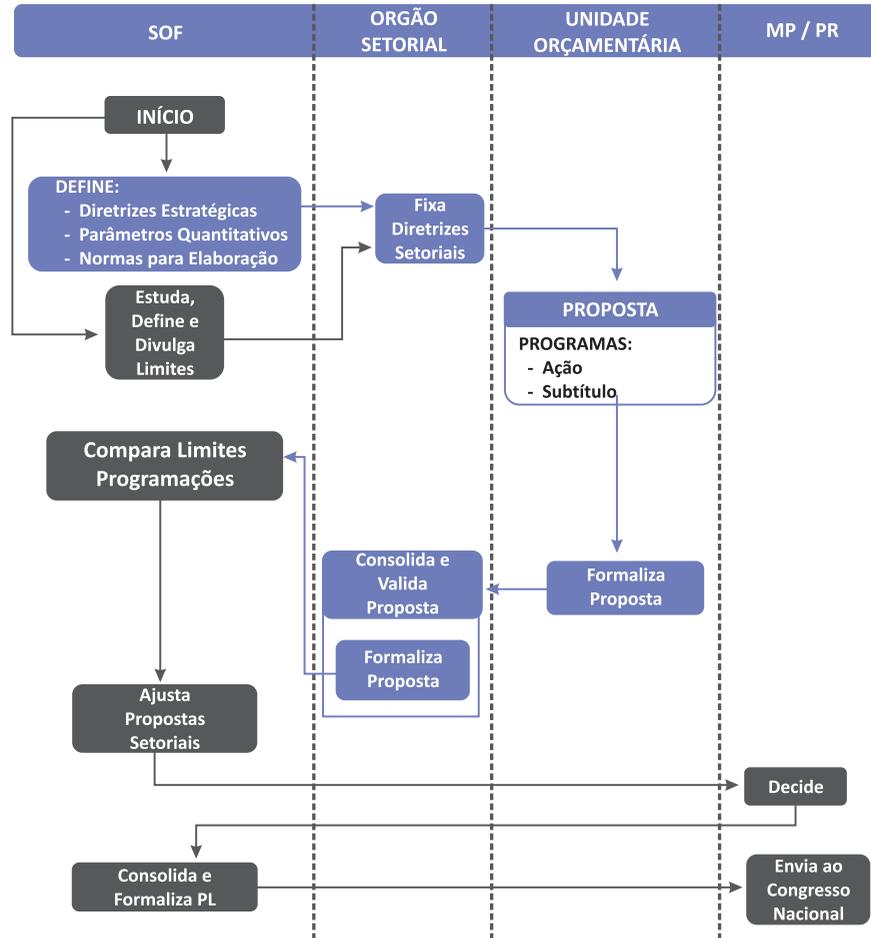
Para saber mais sobre o processo de elaboração da proposta orçamentária pelo Poder Executivo Federal, acesse o site da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=8&ler=t9716>>. Acesso em: 17 mar. 2015.

À semelhança do processo de elaboração do PPA, discutido na Unidade 2, o processo de captação das propostas setoriais da LOA também necessita da coordenação de um órgão central, responsável por consolidar as propostas setoriais em um único projeto. 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.

Vamos recordar que o processo de preparação da proposta orçamentária envolve algumas etapas cujo cumprimento contribui para que se tenha uma lei orçamentária consistente e realista. São elas:

- ▶ Definição da metodologia de organização e elaboração da proposta;
- ▶ Sensibilização e treinamento dos dirigentes e gestores públicos;
- ▶ Treinamento e capacitação dos gestores;
- ▶ Definição das orientações e diretrizes estratégicas de governo;
- ▶ Elaboração do cenário econômico e fiscal para o exercício;
- ▶ Estimativa de arrecadação de recursos para o exercício;
- ▶ Desenvolvimento de sistema informatizado para elaboração da proposta;
- ▶ Designação dos responsáveis pela coordenação e condução do processo de elaboração;
- ▶ Realização de audiências públicas para coleta de subsídios à elaboração.

Veja, na Figura 25, o fluxo de elaboração da proposta orçamentária federal constante do MTO 2014:



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

Figura 25: Fluxo de elaboração da proposta orçamentária  
 Fonte: Brasil (2013b, p. 77)

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 do orçamento participativo e das audiências públicas.

## Apreciação Legislativa da Proposta Orçamentária

Uma vez preparada a proposta orçamentária, o titular do poder Executivo a encaminha ao poder Legislativo, sob a forma de projeto de lei, acompanhado de mensagem de esclarecimento sobre os aspectos mais relevantes que condicionaram a elaboração da proposta.

No poder Legislativo, a proposta segue um rito de tramitação que obedece ao regimento interno e às normas específicas de processo legislativo. Discutiremos, a seguir, como se dá a apreciação da proposta orçamentária da União no Congresso Nacional, cabendo a você, aluno, pesquisar, na sequência, como está disciplinada a tramitação da proposta orçamentária anual em seu estado ou município.

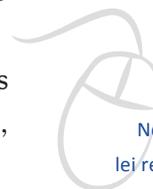
A apreciação do projeto de LOA é uma das mais complexas tarefas do Poder Legislativo, não apenas devido à importância do orçamento para a comunidade, como também devido ao elevado número de **emendas apresentadas** e de decisões produzidas.

De fato, a Constituição Federal de 1988 deu amplas prerrogativas ao poder Legislativo para emendar o projeto de lei orçamentária anual, desde que tais emendas:

- ▶ sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
- ▶ indiquem os recursos necessários para custear as despesas propostas;
- ▶ sejam relacionadas com a correção de erros ou omissões ou com dispositivos do texto do projeto de lei.

Vejamos como essas vedações se aplicam.

A compatibilidade de uma emenda com o plano plurianual implica que, se o parlamentar quiser incluir dotações na lei orçamentária anual para investimentos cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, esse



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

investimento deverá estar incluído no plano plurianual. Note, porém, que essa restrição se aplica também ao poder Executivo, quando da elaboração da proposta orçamentária anual ou quando da abertura de créditos adicionais ao orçamento, e visa garantir que a alocação de recursos públicos seja orientada por planejamento consistente e previamente acordado entre os poderes.

A compatibilidade de uma emenda com a lei de diretrizes orçamentárias, por sua vez, requer que os atributos da ação objeto da emenda não conflitem com as disposições dessa lei. Por exemplo, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013 vedava a destinação de recursos para contratos de locação e arrendamento de quaisquer veículos para representação pessoal. Também vedava, entre outras, despesas para compra de títulos públicos por parte de entidades da administração pública federal indireta, pagamento de diárias e passagens a agente público da ativa por intermédio de convênios e concessão de auxílios a agentes públicos para moradia, hospedagem ou transporte, ressalvadas as exceções ali expressas (artigo 18 da Lei n. 12.708, de 17 de agosto de 2012a). Aqui, também, devemos notar que as vedações aplicáveis às emendas parlamentares vinculam igualmente a proposta orçamentária preparada pelo poder Executivo, tratando-se, portanto, não de uma limitação às emendas, mas de norma geral sobre a destinação de recursos públicos.

Pode-se dizer que a única restrição aplicável às emendas parlamentares é o dispositivo que as circunscreve à correção de erros ou omissões. Ainda assim, trata-se mais de disciplinar a função de cada poder no processo de elaboração orçamentária do que de limitar substantivamente a atuação do poder Legislativo. De fato, o poder Executivo é incumbido de consolidar as propostas orçamentárias de todos os órgãos e entidades da administração pública (inclusive os órgãos e entidades dos poderes legislativo e judiciário e do Ministério Público), sendo reservada ao poder Legislativo a função de instância revisora dessa proposta geral. Cabe a este poder verificar, para cada política pública e para cada área de governo, se a proposta apresentada está correta, completa e suficiente. Não estando, deve o Legislativo intervir na proposta, corrigindo-lhe os erros e as omissões.

Assim entendido, o espaço de atuação do poder Legislativo se estende ao universo inteiro da proposta orçamentária, desde a estimativa de receitas que lhe subjaz, até a distribuição dos recursos entre políticas públicas e áreas de governo. Isso se aplica mesmo àqueles casos aos quais a Constituição Federal devotou especial atenção, restringindo a possibilidade de cancelamento de despesas, por emenda parlamentar, da proposta orçamentária referente a pessoal e seus encargos, serviços da dívida e transferências tributárias constitucionais a estados, DF e municípios (art. 165, §3º, II, c). Se forem verificados erros ou omissões devidamente justificados, porém, cabe ao poder Legislativo sanar impropriedades mesmo nesses tipos de despesas. Foi o que ocorreu em 2009, por exemplo, quando se detectou que a proposta orçamentária preparada pelo poder Executivo federal havia utilizado parâmetros que superestimavam os gastos com juros da dívida, em um cenário de trajetória declinante da taxa SELIC (a taxa que remunera os títulos da dívida pública). O Congresso Nacional, então, aprovou emenda cancelando R\$ 2,4 bilhões de despesas com juros e encargos da dívida. Nesse mesmo ano, houve adequação por emenda também nas despesas de pessoal e encargos, canceladas em R\$ 389 milhões.

Tabela 2: Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2009

GND	PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA (PL)	PROJETO DE LEI APROVADO (AUTÓGRAFOS)
1 - Pessoal e encargos	169.186.494.834	168.797.876.711
2 - Juros e encargos	127.081.954.195	124.710.971.425
3 - Outras despesas correntes	548.726.724.448	540.755.731.920
4 - Investimentos	117.693.698.851	126.898.654.843
5 - Inversões financeiras	42.955.947.662	41.959.587.582
6 - Amortização da dívida	631.677.751.800	631.677.751.800
9 - Reserva de contingência	27.425.284.530	25.929.080.802
<b>Soma:</b>	<b>1.664.747.856.320</b>	<b>1.660.729.655.083</b>

Fonte: Brasil (2009b)

Por fim, observemos, na Tabela 2, que o total de receitas previstas para 2009 foi reestimado para baixo pelo Congresso Nacional, sofrendo

Etapas constantes do diagrama obtido no Portal do Orçamento do Senado Federal. Confira em: <<http://www12.senado.gov.br/orcamento/loa>>. Acesso em: 17 mar. 2015.

redução no montante de R\$ 4 bilhões. Se as transferências constitucionais para estados, DF e municípios têm como base de cálculo receitas estimadas da arrecadação de tributos, a reestimativa dessas receitas implica que também as despesas com transferências constitucionais devem ser readequadas. De fato, na proposta orçamentária para 2009, o Congresso Nacional aprovou emenda reduzindo tais transferências em R\$ 2 bilhões, passando dos R\$ 156 bilhões propostos pelo poder Executivo para R\$ 154 bilhões nos autógrafos da lei.

Todas essas intervenções na proposta orçamentária se dão por meio do chamado *processo legislativo-orçamentário*. Esse processo segue as etapas delineadas e discutidas a seguir.

## Etapa 1



A primeira etapa do processo legislativo-orçamentário é a de recebimento do projeto de lei orçamentária anual encaminhado pela Presidência da República e seu despacho para a comissão mista de deputados e senadores prevista no art. 166, § 1º, da Constituição Federal (a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO).

A CMO é a comissão do Congresso encarregada de examinar e emitir parecer sobre os projetos de lei do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República e sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais, além de exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária. É na CMO, por exemplo, que são discutidos os relatórios de auditorias feitas pelo Tribunal de Contas da União e apreciados os projetos de lei de créditos adicionais.

A composição e o funcionamento da CMO são regidos pela Resolução n. 01/2006 e pelo regimento comum das duas casas do Congresso Nacional. Ela se compõe de um total de 40 parlamentares titulares, sendo 30 deputados federais e 10 senadores, apontados conforme a proporcionalidade partidária. Essa composição altera-se anualmente, sendo vedada a recondução de parlamentares que tenham participado, na condição de titular ou de suplente, da composição anterior.

Para apreciação do projeto de lei orçamentária anual, a CMO escolhe anualmente, entre seus membros, treze parlamentares incumbidos de emitir pareceres sobre a proposta, sendo um relator da receita, um relator-geral e dez relatores setoriais.

O processo de apreciação da proposta orçamentária na CMO inicia-se pela organização e realização de audiências públicas com a população, seja nas dependências do Congresso Nacional, seja nas diversas regiões do país. Nessas audiências são coletadas demandas e sugestões de alteração da proposta, visando suprir necessidades não atendidas ou insuficientemente dotadas segundo as manifestações oriundas da sociedade (cidadãos, empresários, organizações públicas e privadas, entidades associativas etc.). A CMO tem adotado mecanismos diversos para coletar e dar encaminhamento a essas propostas, tendo desenvolvido, por exemplo, sistema informatizado no qual a própria sociedade registra seus pleitos. Anualmente, novas iniciativas são tomadas, buscando-se aprimorar o sistema de participação social no processo legislativo-orçamentário.

Feitas as audiências públicas, o processo passa à fase seguinte.

## Etapa 2



Na fase seguinte, abre-se prazo para apresentação de emendas parlamentares à receita. Qualquer parlamentar pode fazê-lo, não precisando, para tanto, ser membro da CMO. Por ser assunto de elevada especialidade técnica, os parlamentares contam com estudos e análises elaborados pelas Consultorias de Orçamento da Câmara e do Senado.

A reestimativa de receitas da proposta orçamentária é feita com base na prerrogativa de corrigir erros e omissões (art. 165, § 3º, III, a da Constituição Federal) e no art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000), segundo o qual:

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e

serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

De posse das estimativas de receitas feitas pelo poder Executivo, sua metodologia, os parâmetros macroeconômicos e setoriais utilizados e a legislação de finanças públicas vigente, cabe ao poder Legislativo, no exercício de sua função fiscalizadora e representativa dos interesses da sociedade, realizar o escrutínio dos procedimentos adotados pelo executivo e aferir a fidedignidade dos cálculos apresentados, corrigindo-os por meio de emendas, se houver motivação para tanto. Na proposta orçamentária de 2013, por exemplo, a CMO verificou que o poder Executivo havia deixado de incluir, nas estimativas de receitas, recursos decorrentes da concessão de direitos de exploração de petróleo, de compensações financeiras sobre a exploração de recursos minerais, de concessões de terminais aeroportuários e de contribuição administrada pela Receita Federal do Brasil a partir de 2012. Com fulcro nessas e outras omissões, foram aprovadas emendas para correção de erro nas estimativas do Executivo, da ordem de R\$ 24 bilhões.

O relatório da receita é elaborado com o auxílio do Comitê de Avaliação da Receita, formado por cinco a dez parlamentares, a quem cabe acompanhar a evolução da arrecadação das receitas, analisar a estimativa das receitas constantes dos projetos de lei do plano plurianual e da lei orçamentária anual e analisar as informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União concernentes à arrecadação e à renúncia de receitas.

Aprovado o relatório da receita, abre-se nova fase de tramitação da proposta, agora voltada para a análise, discussão e aprovação das despesas constantes do projeto de lei. Observe que a especialização das fases e a designação de relatores separados para as receitas e as despesas têm como propósito evitar conflitos de interesse e conferir maior imparcialidade ao processo de análise e deliberação de cada um. Somente se abre a fase de análise das despesas depois de ter-se decidido o volume total de receitas com as quais se espera contar no exercício seguinte.

### Etapa 3



A etapa de análise das despesas inicia-se pela discussão e aprovação do Parecer Preliminar à proposta orçamentária, no qual é apresentado o sumário do projeto de lei encaminhado pelo poder Executivo e analisada sua compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (Parte Geral), e são estabelecidas regras de emendamento da proposta pelo poder Legislativo (Parte Especial). O Parecer Preliminar atualiza os anexos da Resolução n. 01/2006 referentes à quantidade de emendas para cada comissão permanente da Câmara e do Senado, à relação de órgãos por área temática e à reserva de recursos para o atendimento de emendas individuais e coletivas, além de estabelecer o quantitativo e o limite financeiro máximo para emendas individuais. Para 2013, por exemplo, o Parecer Preliminar estabeleceu que cada parlamentar, individualmente, poderia apresentar até 25 emendas, em montante máximo global de R\$ 15 milhões, devendo pelo menos R\$ 2 milhões serem destinados a ações do Ministério da Saúde.

Outra função do Parecer Preliminar é definir os recursos a serem utilizados para custear as emendas individuais e coletivas. Esses recursos são oriundos de três fontes principais: reserva de contingência correspondendo a 1% da receita corrente líquida, já encaminhada pelo poder Executivo na proposta orçamentária para essa finalidade; reestimativa de receita aprovada pela CMO; e cancelamentos parciais de despesas constantes da proposta orçamentária, nos termos definidos pelo Parecer Preliminar.

A partir dessas definições iniciais, o Parecer Preliminar apresenta todo um detalhamento das prerrogativas e obrigações dos relatores setoriais e do relator-geral do orçamento, disciplinando em que situações podem-se apresentar emendas de relator, os tipos e atributos dessas emendas e as normas a serem observadas na emissão de pareceres setoriais e geral da proposta orçamentária.

O Parecer Preliminar é apresentado pelo relator-geral e deve ser aprovado pelos membros da CMO para entrar em vigor. Uma vez

aprovado, ele passa a ser denominado de Relatório Preliminar, cuja publicação abre a próxima fase do processo.

## Etapa 4



Essa fase é, para o corpo maior de parlamentares do Congresso e dos segmentos da sociedade interessados na questão orçamentária, o ápice da tramitação da proposta. Nesta fase abre-se o prazo para a apresentação de emendas individuais e coletivas, as quais deverão obedecer ao disposto na Resolução n. 01/2006-CN e no Parecer Preliminar, além de não contrariar dispositivos da legislação maior (Constituição Federal, Lei do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei de Responsabilidade Fiscal e leis ordinárias em vigor).

Há três tipos de emenda quanto à autoria:

- ▶ **Emenda individual:** de deputado federal ou de senador.
- ▶ **Emenda coletiva:** de comissão permanente da Câmara e do Senado ou de bancada estadual.
- ▶ **Emenda de relator:** de relator da receita, de relator setorial e de relator-geral.

Quanto ao objeto da emenda, ela pode ser:

- ▶ Emenda à receita;
- ▶ Emenda à despesa; e
- ▶ Emenda ao texto da lei.

As emendas à despesa são classificadas como de remanejamento, de apropriação ou de cancelamento. Emenda de remanejamento é a que propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte exclusiva de recursos, a anulação equivalente de dotações constantes do projeto (exceto as da reserva de contingência). Já a emenda de apropriação é a que propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte de recursos, a anulação equivalente de recursos integrantes da reserva de recursos a que se refere o art. 56 da Resolução n. 1/2006-CN, além de dotações destinadas a esse fim

pelo Parecer Preliminar. Por fim, a emenda de cancelamento é a que propõe, exclusivamente, a redução de dotações constantes do projeto.

Na Tabela 3, podemos ver a evolução das emendas à despesa apresentadas às propostas orçamentárias de 2011, 2012 e 2013, com média superior a 9 mil emendas ao ano. Essas emendas são classificadas por área temática e encaminhadas ao relator setorial de cada área para análise e emissão de parecer; antes, porém, elas são submetidas ao Comitê de Admissibilidade de Emendas, que tem a função de verificar a compatibilidade delas com as normas constitucionais, legais e regimentais, nos termos do art. 146 da Resolução n. 1/2006-CN e do Parecer Preliminar.

Tabela 3: Emendas à despesa

EMENDAS À DESPESA POR MODALIDADE DE AUTOR (COMPARATIVO COM ANOS ANTERIORES) R\$ MIL								
Tipo de Autor	2011			2012			2013	
	Qtde	V. Solic.	V. Aprov.	Qtde	V. Solic.	V. Aprov.	Qtde	V. Solic.
BANCADA ESTADUAL	480	37.180.768	10.023.048	482	39.123.966	11.543.374	473	38.423.434
COMISSÃO CÂMARA DOS DEPUTADOS	86	14.146.099	2.181.487	89	18.576.340	1.995.977	82	21.130.405
COMISSÃO SENADO FEDERAL	44	13.082.200	1.201.030	49	15.630.691	1.397.751	49	10.902.891
DEPUTADO FEDERAL	8.012	5.667.111	6.667.111	7.574	7.692.500	7.692.500	6.736	7.679.997
SENADOR	1.181	1.039.650	1.039.650	1.108	1.200.000	1.200.000	958	1.200.000
<b>Total</b>	<b>9.803</b>	<b>72.115.827</b>	<b>21.112.326</b>	<b>9.302</b>	<b>82.225.998</b>	<b>23.829.601</b>	<b>8.298</b>	<b>79.336.727</b>

Fonte: Brasil (2012b)

Uma vez encerrado o prazo para apresentação de emendas, abre-se a fase seguinte, da tramitação orçamentária, conhecida como ciclo setorial.

## Etapa 5



No ciclo setorial é feita a análise das emendas apresentadas e emitido o parecer sobre elas pelo relator setorial competente. A

Resolução n. 01/2006-CN divide a proposta orçamentária em dez áreas temáticas, cada qual com seus órgãos associados:

ÁREA TEMÁTICA	ÓRGÃOS
01 - INFRAESTRUTURA	Minas e Energia; Transportes; Comunicações
02 - SAÚDE	Saúde
03 - INTEGRAÇÃO NACIONAL E MEIO AMBIENTE	Integração Nacional; Meio Ambiente
04 - EDUCAÇÃO, CULTURA, CIÊNCIA E TECNOLOGIA E ESPORTE	Ciência, Tecnologia e Inovação; Educação; Cultura; Esporte
05 - PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO URBANO	Cidades; Planejamento, Orçamento e Gestão
06 - FAZENDA, DESENVOLVIMENTO E TURISMO	Fazenda; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Turismo; Encargos Financeiros da União, Transferências a Estados, DF e Municípios; Operações Oficiais de Crédito; Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal
07 - JUSTIÇA E DEFESA	Justiça; Defesa
08 - PODERES DO ESTADO E REPRESENTAÇÃO	Câmara dos Deputados; Senado Federal; Tribunal de Contas da União; Supremo Tribunal Federal; Superior Tribunal De Justiça; Justiça Federal; Justiça Militar da União; Justiça Eleitoral; Justiça do Trabalho; Justiça do Distrito Federal e dos Territórios; Conselho Nacional de Justiça; Presidência da República; Ministério Público da União; Ministério Das Relações Exteriores; Conselho Nacional do Ministério Público; Gabinete da Vice-Presidência da República; Secretaria de Assuntos Estratégicos; Secretaria de Aviação Civil; Advocacia-Geral da União; Secretaria Especial dos Direitos Humanos; Secretaria Especial de Políticas Para as Mulheres; Controladoria-Geral da União; Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; Secretaria Especial de Portos
09 - AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Desenvolvimento Agrário; Pesca e Aquicultura
10 - TRABALHO, PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL; TRABALHO E EMPREGO	Previdência Social; Trabalho e Emprego; Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Quadro: Anexo à Resolução n. 01/2006 – Congresso Nacional  
Fonte: Brasil (2006)

Nos relatórios setoriais é feito, inicialmente, um sumário da proposta orçamentária para sua área específica, comparando-a com

a de exercícios anteriores, e e em seguida é apreciada cada uma das emendas que lhe foram apresentadas, emitindo-se parecer pela aprovação total, aprovação parcial ou rejeição.

Na apreciação das emendas coletivas, os relatores setoriais dispõem de 55% da reserva de recursos aprovada no Parecer Preliminar, podendo, com tais fundos, atender às emendas de bancada e de comissão. Os recursos são distribuídos para as relatorias setoriais na razão direta do número de emendas coletivas de apropriação apresentadas no âmbito de cada área temática. É comum aos relatórios setoriais incluírem, também, indicações no parecer para que o relator-geral suplemente emendas coletivas que os relatores setoriais não tenham podido contemplar integralmente. Essas indicações assentam-se no art. 66 da Resolução n. 01/2006-CN, segundo a qual:

Art. 66. O Relator-Geral poderá propor, em seu relatório, acréscimos e cancelamentos aos valores aprovados para as emendas coletivas de apropriação nos pareceres setoriais, utilizando as fontes de recursos definidas no Parecer Preliminar.

Parágrafo único. O cancelamento de que trata o caput não poderá ser superior a 10% (dez por cento) do valor aprovado para cada emenda no Parecer Setorial.

A CMO fixa calendário para apresentação e votação de cada um dos dez relatórios setoriais. Finalizadas as votações, abre-se a fase de apreciação da proposta pelo relator-geral, conhecida, por essa razão, como ciclo geral.

## Etapa 6



O ciclo geral compreende a emissão de parecer pelo relator-geral do orçamento, a quem compete analisar e emitir parecer sobre o texto do projeto e seus anexos, adequar os pareceres das emendas apresentadas em razão das alterações decorrentes de destaques aprovados e avaliar a adequação das despesas em face de dispositivos

constitucionais – a exemplo das aplicações mínimas em educação e saúde e distribuição dos recursos para irrigação – e de disposições legais – a exemplo dos limites de despesas com pessoal e normas para transferências de recursos a entes federados, fixadas na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Para fazer tais adequações, o relator-geral disporá de 20% da reserva de recursos criada pelo Parecer Preliminar, os quais poderão ser utilizados para atender a emendas de bancada estadual e de comissão.

O parecer do relator-geral é o documento que consolida todas as alterações almejadas pelo poder Legislativo sobre a proposta orçamentária encaminhada. Trata-se, portanto, da peça a ser, finalmente, submetida à deliberação do plenário do Congresso Nacional. Antes, porém, o relatório geral precisa ser votado e aprovado pelos membros da CMO, e só então estará apto a seguir para o plenário das duas Casas, abrindo-se a fase final de tramitação da proposta.

## Etapa 7



Os valores iniciais da proposta orçamentária enviada pelo poder Executivo são conhecidos, no jargão dos técnicos da área, como valores do PL (projeto de lei). Já os valores aprovados pelo plenário do poder Legislativo são conhecidos como “autógrafos”. A diferença entre o PL e os autógrafos equivale às emendas parlamentares aprovadas durante a tramitação da proposta. Essas alterações são ratificadas pelo plenário do Congresso Nacional, em sessão conjunta das duas Casas que deve ocorrer até o final da sessão legislativa (22 de dezembro de cada ano).

Uma vez aprovado o projeto de lei orçamentária anual pelo plenário do Congresso, os autógrafos são preparados e encaminhados para a Presidência da República, iniciando-se, então, o prazo de 15 dias nos quais deve-se dar a sanção ou o veto presidencial.

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

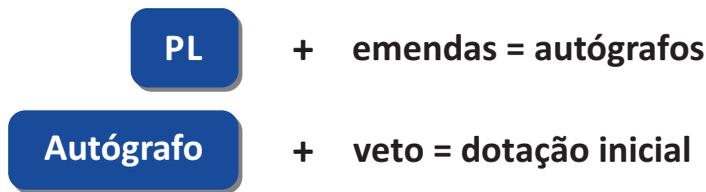


Figura 26: Alterações na proposta orçamentária  
Fonte: Elaborada pela autora deste livro

*E se houver necessidade de alterar a lei orçamentária depois de aprovada e publicada? Para resolver esses casos, a legislação prevê a possibilidade de abertura de créditos adicionais ao orçamento. Vejamos como isso é feito a seguir.*

## Alterações da Lei Orçamentária Anual: créditos adicionais

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\***.

Modificações na programação da LOA ou nos montantes autorizados para cada despesa somente poderão ser feitas sob duas condições. Primeiro, se as alterações pretendidas forem de pouca monta e não envolverem a criação de novas ações ou subtítulos, elas poderão ser feitas por decreto ou portaria do poder Executivo, nos limites definidos pelo texto da lei orçamentária anual.

O artigo 4º do texto da LOA federal para 2013, por exemplo, contém autorização para abertura de créditos suplementares para o

\*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 deste livro.

atendimento de despesas, em cada subtítulo, até o limite de 20% do respectivo valor, mediante a utilização de recursos provenientes de anulação parcial de dotações, limitada a 20% (vinte por cento) do valor do subtítulo objeto da anulação, ou de reserva de contingência, ou de excesso de arrecadação de receitas próprias ou do tesouro ou, ainda, do superávit financeiro apurado no balanço do exercício anterior, desde que observadas as ressalvas ali expressas. Esse mesmo artigo concede outras autorizações de ajuste da lei orçamentária, de forma limitada.

Não sendo o caso de pequenas alterações, ou se for necessária a criação de despesas não incluídas na lei orçamentária, as modificações deverão ser feitas por meio de projetos de lei de créditos adicionais, que são de três tipos:

- ▶ **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 de calamidade pública.

Nas bases de dados 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. Pela Constituição de 1988, créditos extraordinários somente poderão ser abertos em casos excepcionais:

Art. 167, § 3º - A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

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, razão pela qual os créditos adicionais devem ser objeto de acompanhamento e análise cuidadosos e seu excesso deve ser coibido.

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.

Há também a possibilidade de utilização, para abertura de créditos adicionais, de recursos que tenham ficado sem despesa em virtude de veto, mas esses casos não são muito comuns.

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:

Art. 167 §2º - Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

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

Para um melhor entendimento, observe a Figura 27:

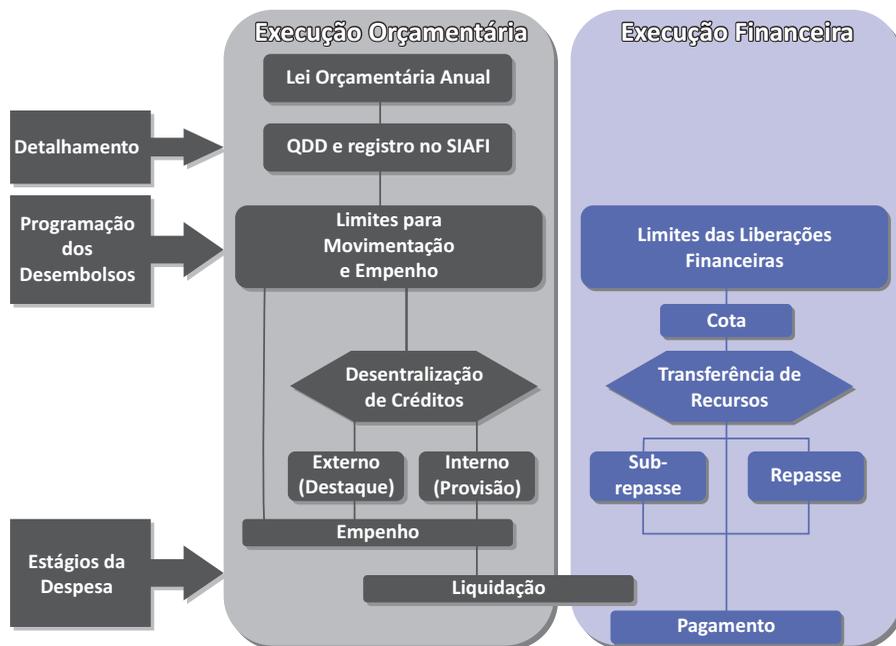


Figura 27: Integração entre a execução orçamentária e financeira da despesa  
 Fonte: Adaptada de Giacomoni (2008, p. 316)

Note que há uma correspondência entre as operações orçamentárias e as financeiras. Ou seja, uma vez que cada unidade gestora tenha sua cota de gastos autorizada, inicia-se a execução das despesas propriamente ditas, 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.

*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 subjaz ao orçamento? Você sabia que o governo deixa de executar bilhões de reais todos os anos devido à falta ou deficiência de projetos?*

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).

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 a 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. Pode 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 Tabela 4.

Tabela 4: Repasses ao governo municipal, exceto transferências constitucionais e compensações – 2009

RECURSOS PAGOS PELA UNIÃO, EM 2009, AO MUNICÍPIO: ABAETÉ						
INCLUI RESTOS A PAGAR PAGO 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	2009.08.153173.15253.402402	30/jun/2009	001/1607/162841	286,00
			2009.08.153173.15253.402544	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	2009.08.153173.15253.600051	11/mai/2009	001/1607/97756	431,20
			2009.08.153173.15253.600072	20/abr/2009	001/1607/97756	5.573,26
			2009.08.153173.15253.600130	08/mai/2009	001/1607/94456	474,32

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 na elaboração quanto na execução, verificar o perfil da despesa autorizada e executada.

#### *Vamos ver como?*

Observe a planilha apresentada na Tabela 5, sobre a ação de “Apoio à Instalação de Restaurantes Populares” da LOA 2007. Antes de prosseguir na leitura, dedique algum tempo para buscar, nessa tabela, as seguintes informações:

- ▶ Esfera da despesa empenhada;
- ▶ Fonte da despesa empenhada;
- ▶ GND da despesa empenhada;
- ▶ Modalidade de Aplicação da despesa empenhada; e
- ▶ Identificador Primário da despesa empenhada.

Tabela 5: LOA 2007 - Apoio à Instalação de Restaurantes Populares

ESFERA	FONTE	(GND)	MA	RP	EMPENHADO
S	151	3	30	2	1.554839,30
S	151	3	40	2	4.018.280,52
S	151	3	50	2	349.730,18
S	151	3	90	2	326.500,00
S	151	4	30	2	3.102.759,82
S	151	4	40	2	22.597.890,18
					<b>31.950.000,00</b>

Fonte: Adaptada de Brasil (2012b)

Agora, confira seus resultados com os enunciados a seguir sobre o perfil da despesa:

- ▶ Trata-se de uma despesa do Orçamento da Seguridade Social, custeada com recursos da Fonte 151 - 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% refere-se à despesa executada diretamente pelo governo federal e 1% à despesa executada por instituições privadas sem fins lucrativos.
- ▶ 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).

Podemos identificar nominalmente os órgãos e as pessoas físicas e jurídicas que receberam os recursos por meio do universo de Ordem Bancária do SIGA Brasil.

*Você conseguiu obter, na sua pesquisa, os mesmos resultados discutidos anteriormente? Se não conseguiu, 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.

Observemos, por fim, que 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.

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.

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

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.convênios.gov.br](http://www.convênios.gov.br)>. Acesso em: 17 mar. 2015.

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 seção da nossa Unidade, discutiremos aspectos referentes ao processo evolutivo pelo qual estamos passando em relação aos modelos de planejamento e gestão do orçamento público.

## **Desafios do Planejamento e da Gestão Orçamentária**

Nesta seção vamos compreender melhor o processo evolutivo pelo qual estamos passando em relação aos modelos de planejamento e gestão do Orçamento Público e os desafios para o aperfeiçoamento do Orçamento Público. Vamos conferir?

## Evolução do Orçamento Público

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? Vimos que, 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.
- ▶ 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 28 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.

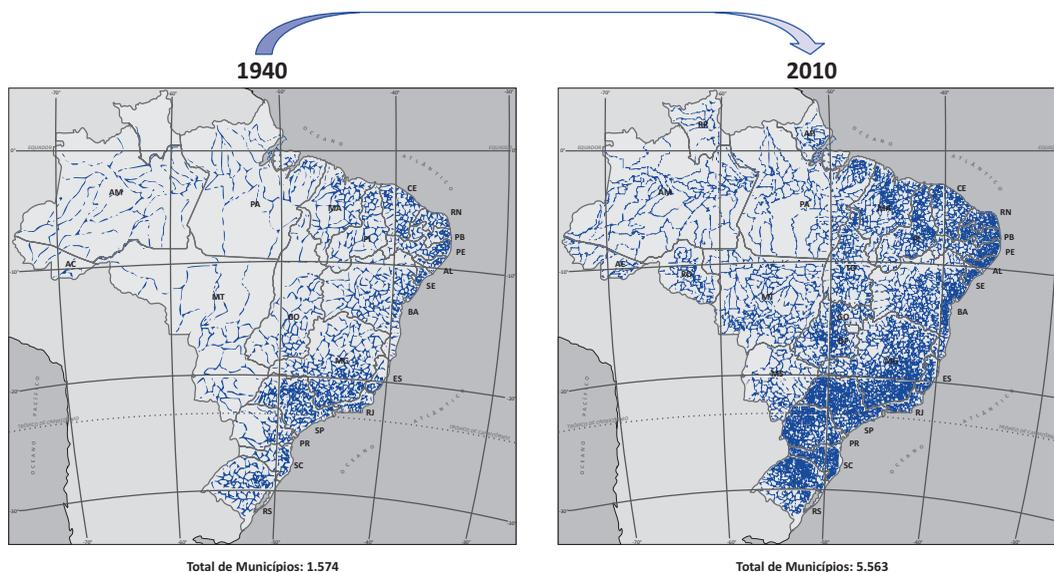


Figura 28: Evolução da Malha Municipal  
Fonte: IBGE (2011)

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 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 à 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.

---

*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 ocorreu a primeira experiência brasileira de orçamento. Observe a Figura 29.

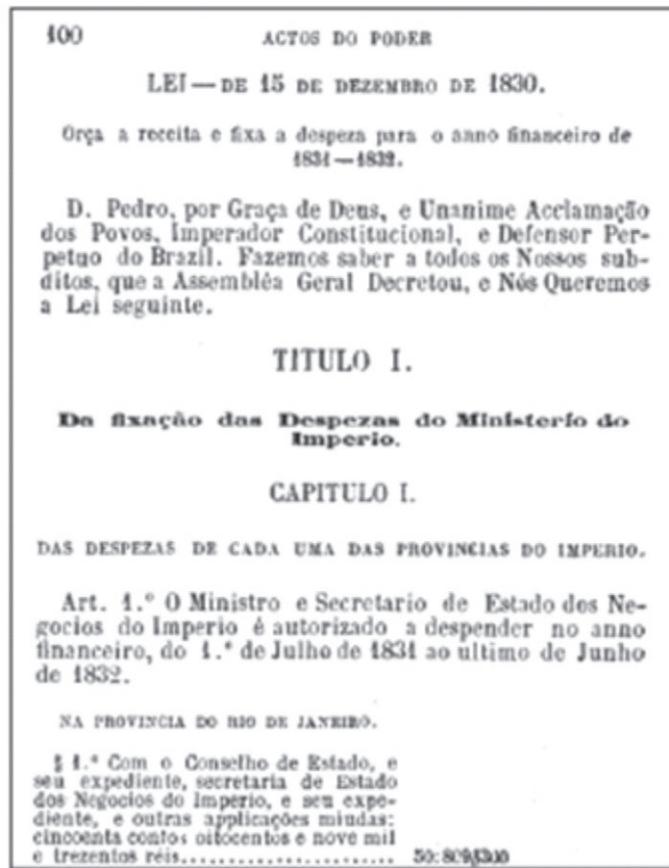


Figura 29: Fragmento da primeira lei orçamentária brasileira  
Fonte: Brasil (1830)

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 às 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 das Constituições 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-lhe dado amplos poderes para alterar e fiscalizar o orçamento. O desinteresse e a baixa capacidade institucional

e organizacional de lidar com o orçamento constituem uma herança com a qual temos de lidar ainda hoje.

Voltando à 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 gastos pormenorizados.

O modelo orçamentário sofreu modificações marginais até a edição da Lei n. 4.320/64, a qual 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 é na gerência das ações, nos custos incorridos e nos resultados a alcançar. Para tanto, seu texto propõe que sejam adotadas mensurações que possibilitem 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



Conheça este decreto-lei acessando <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/De12416.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De12416.htm)>. Acesso em: 17 mar. 2015.

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.

---

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.

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

\*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 deste livro.

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.

É interessante observar que os esforços atuais ainda estão voltados a atingir o modelo apregoadado em 1955:

Um orçamento de desempenho é aquele que apresenta os propósitos e objetivos para os quais os créditos se fazem necessários, os custos dos programas propostos para atingir aqueles objetivos e dados quantitativos que meçam as realizações e o trabalho levado a efeito em cada programa. (BURKHEAD, 1971 *apud* GIACOMONI, 2008, p. 58)

Nosso maior desafio hoje é precisamente o de vincular os programas governamentais a resultados objetivos voltados para o cidadão, ancorar as autorizações de despesas em parâmetros de custos associados às ações necessárias para obtenção desses resultados e medir o desempenho dos programas por meio de indicadores adequados. Voltaremos a esse ponto ao final de nossa disciplina.

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, tal qual apresenta a Figura 30.



Figura 30: Novas dimensões necessárias ao modelo orçamentário

Fonte: Elaborada pela autora deste livro

Observe que, no processo de aperfeiçoamento do modelo orçamentário, não se trata de 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 buscarmos um modelo de planejamento, governança e gestão voltado 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.

Vamos conferir alguns desafios:

- ▶ **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 n. 11.107/05, são parcerias formadas por dois ou mais entes da federação para a realização de objetivos de interesse comum, em qualquer área (tratamento de lixo, saneamento básico, saúde, abastecimento, projetos urbanos etc.). Já há

inúmeros consórcios em funcionamento, principalmente entre municípios, cujo andamento e resultados precisam ser acompanhados e estudados.

- ▶ **Desafio da cooperação:** integrar esforços de alocação de recursos nos três níveis de governo: União, Estados e municípios. As inovações tecnológicas, organizacionais e normativas, contudo, pouco fazem por si mesmas. Não adianta 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, pois 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

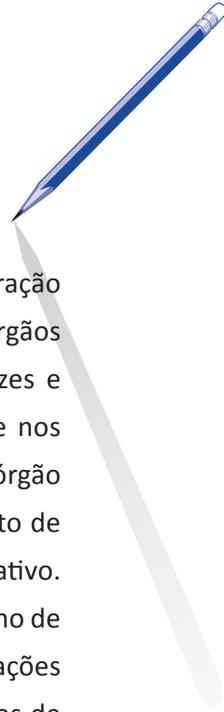
Para ampliar seus conhecimentos, acesse os sítios indicados a seguir:

-  *Glossário do Portal da Fazenda* – disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/glossario?b=A>>. Acesso em: 17 mar. 2015.
-  *Glossário do Portal do Senado* – disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario\\_a.asp](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_a.asp)>. Acesso em: 17 mar. 2015.

Para acompanhar e consultar sobre a tramitação dos projetos de leis orçamentárias, as emendas parlamentares, os pareceres e os demais documentos de referência, acesse:

-  *Sítio da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização* – disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo>>. Acesso em: 17 mar. 2015.
-  *Sítio do Senado Federal* – disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/orcamento/loa>>. Acesso em: 17 mar. 2015.

# Resumindo



Nesta Unidade, estudamos o processo de elaboração da proposta orçamentária. Vimos que ela 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 ainda 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.

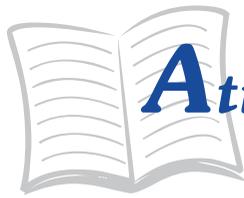
Passamos, então, a discutir os principais eventos da execução. Vimos que, após a definição do cronograma de desembolso e programação financeira para os órgãos, a execução da despesa é iniciada pela realização dos procedimentos licitatórios, passando em seguida para o empenho, a liquidação e o pagamento 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?

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 à 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*

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

1. De quanto foi a proposta orçamentária para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento no exercício financeiro de 2012?
2. O Congresso Nacional alterou o valor proposto pelo Poder Executivo para o Ministério da Agricultura? Em quanto? Como você identificou essa informação?
3. Ao longo do exercício financeiro de 2012, houve abertura de créditos adicionais a esse órgão? De quanto? Como você identificou essa informação?
4. Qual o valor autorizado para o Programa “Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização” em 2012? Esse valor inclui aporte de créditos adicionais? Se inclui, de quanto?
5. Quanto foi autorizado ao órgão para a realização de investimentos na Ação “8611 - Apoio ao Pequeno e Médio Produtor Agropecuário” em 2012? Como você identificou essa informação?
6. Identifique uma ação no Programa “Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização” que tenha recebido dotação para despesas de Inversões Financeiras. De quanto foi o valor autorizado para essa despesa? Como você identificou essa informação?

7. Qual foi a modalidade de aplicação com maior valor autorizado na Ação 8611 – Apoio ao Pequeno Produtor Agropecuário em 2012? De quanto foi esse valor? O que essa modalidade de aplicação significa?
8. Quanto estava autorizado, na Ação 8611 – Apoio ao Pequeno Produtor Agropecuário, para ser realizado mediante transferência a governos estaduais? Esses recursos puderam ser utilizados para a construção de imóveis? Justifique a resposta.
9. Do total de dotações da Ação 8611 – Apoio ao Pequeno Produtor Agropecuário, quanto é destinado a despesas obrigatórias? Como você identificou essa informação?
10. Identifique duas fontes de recursos do Programa “Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização”. O que significa cada uma dessas fontes?
11. Quantas unidades orçamentárias compõem esse órgão? Qual a unidade com menor valor autorizado?
12. Do total de despesas do órgão, quanto foi empenhado em percentual do valor autorizado? Cite dois fatores que podem explicar o fato de a dotação autorizada não ter sido integralmente empenhada.
13. Do total de despesas do órgão, quanto foi liquidado em percentual do valor empenhado? Cite dois fatores que podem explicar o fato de a dotação empenhada não ter sido integralmente liquidada.
14. Do total de despesas do órgão, quanto foi pago em percentual do valor liquidado? Cite dois fatores que podem explicar o fato de a dotação liquidada não ter sido integralmente paga.

LEI ORÇAMENTÁRIA DA UNIÃO 2012							
Órgão: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento							
R\$ 1,00							
UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	PL (PROJETO DE LEI)	DOTAÇÃO INICIAL	AUTORIZADO	EMPENHADO	LIQUIDADADO	PAGO	
22101 - MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	3.741.051.346	5.283.800.759	5.532.532.172	4.426.981.619	3.626.420.355	3.432.116.645	
22202 - EMPRESA BRASILEIRA DE PES- QUISA AGROPECUÁRIA - EMBRAPA	1.968.491.738	2.099.911.501	2.530.820.462	2.335.921.530	2.017.899.698	1.991.871.722	
22211 - COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO - CONAB	2.961.542.616	2.962.542.616	3.248.456.303	1.461.967.165	1.346.481.463	1.277.228.970	
22906 - FUNDO DE DEFESA DA ECONO- MIA CAFEEIRA	30.675.052	30.675.052	30.691.719	12.383.144	6.915.254	6.260.890	
<b>Total do Órgão</b>	<b>8.701.760.752</b>	<b>10.376.929.928</b>	<b>11.342.500.656</b>	<b>8.237.253.458</b>	<b>6.997.716.770</b>	<b>6.707.478.226</b>	

Fonte: Brasil (2012b)

R\$ 1,00

Programa 2014 - Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização

ACÇÃO	GND	MODALIDADE DE APLICAÇÃO	FONTE	RESULTADO PRIMÁRIO	PL	DOTAÇÃO INICIAL	AUTORIZADO	EMPENHADO	LIQUIDADO	PAGO
2130 - FORMAÇÃO DE ESTOQUES PÚBLICOS - AGF	5	90	160	0	2.083.000.000	2.083.000.000	2.082.181.752	750.241.758	649.335.427	609.706.221
<i>Total da Acção 2130</i>					2.083.000.000	2.083.000.000	2.083.000.000	751.055.909	650.133.055	610.253.496
8611 - APOIO AO PEQUENO E MÉDIO PRODUTOR AGROPECUÁRIO	3	30	100	2	1.068.568	68.989.992	68.865.174	2.771.900	0	0
		50	100	2	1.065.460	56.695.460	60.517.710	23.221.900	3.289.976	2.079.636
	4				170.822	4.090.822	3.820.000	2.744.815	1.473.622	1.286.348
						580.000	12.130.000	13.081.390	630.056	150.804
		99	100	2	0	8.000.000	4.502.000	0	0	0
		40	100	2	0	240.597.237	280.953.528	68.018.246	10.237.500	0
		90	100	2	300.000	609.241.760	782.496.166	487.617.295	60.045.160	487.500
<i>Total da Acção 8611</i>					0	7.300.000	8.031.250	975.000	487.500	0
<i>Demais Acções do Programa</i>					0	338.270.000	164.627.303	14.531.686	0	0
					0	60.986.000	29.406.750	0	0	0
					3.184.850	1.406.301.271	1.416.301.271	600.510.898	75.684.563	4.004.229
					269.046.088	317.839.577	475.048.627	417.353.178	211.972.356	125.051.287
<b>Total do Programa</b>					<b>2.355.230.938</b>	<b>3.807.140.848</b>	<b>3.974.349.898</b>	<b>1.768.919.985</b>	<b>937.789.974</b>	<b>739.309.012</b>

Fonte: Brasil (2012b)



## **Respostas das atividades de aprendizagem**

1. R\$ 8.701.760.752,00.
2. Sim, o Congresso Nacional alterou a proposta encaminhada pelo Poder Executivo, elevando a dotação do órgão em R\$ 1.675.169.176,00 por meio de emendas parlamentares. Essa informação é obtida comparando-se o valor do PL com o valor da dotação inicial.
3. Sim, ao longo de 2012 houve abertura de créditos adicionais ao órgão no valor de R\$ 965.570.728,00. Essa informação é obtida comparando-se o valor da dotação inicial com o valor autorizado.
4. O valor autorizado para o Programa “Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização” em 2012 foi de R\$ 3.974.349.898,00, incluindo créditos adicionais no valor de R\$ 167.209.050,00 (valor autorizado menos dotação inicial).
5. A Ação “8611 - Apoio ao Pequeno e Médio Produtor Agropecuário” teve valor autorizado total de R\$ 1.416.301.271,00. Porém, desse valor, apenas R\$ 1.265.514.997,00 se destinam a investimentos, como se pode verificar pela classificação GND 4 da tabela.
6. A Ação 2130 - Formação de Estoques Públicos recebeu dotação de R\$ 2.083.000.000,00 classificada integralmente como Inversões Financeiras, como se pode verificar pela coluna GND 5 da tabela.
7. A modalidade de aplicação com maior valor autorizado na Ação 8611 – Apoio ao Pequeno Produtor Agropecuário foi a modalidade 40, no valor de R\$ 782.496.166,00. Essa modalidade significa que a despesa deverá ser realizada mediante Transferências a Municípios.

8. O valor autorizado na Ação 8611 – Apoio ao Pequeno Produtor Agropecuário para transferência a governos estaduais foi de R\$ 129.382.884 (Modalidade de Aplicação 30). Como essa dotação está integralmente classificada como GND 3 - Outras Despesas Correntes, ela não pode ser utilizada para despesas de capital, portanto não pode financiar a construção de imóveis.
9. A Ação 8611 – Apoio ao Pequeno Produtor Agropecuário não teve valores autorizados para despesas obrigatórias. O total das dotações está classificado como Resultado Primário 2, portanto despesas discricionárias.
10. No Programa “Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização” constam dotações de Fonte 160 e de Fonte 100. A Fonte 160 é de Recursos de Operações Oficiais de Crédito; e a Fonte 100, de Recursos Ordinários do Tesouro Nacional.
11. O órgão tem quatro unidades orçamentárias, sendo o Fundo de Defesa da Economia Cafeeira a unidade de menor valor autorizado.
12. O valor empenhado do órgão alcançou 72,6% do valor autorizado. A dotação pode não ter sido integralmente empenhada devido a uma eventual frustração de receita ou à ocorrência de contingenciamento da despesa.
13. O valor liquidado alcançou 84,9% do empenhado. A dotação empenhada pode não ter sido integralmente liquidada devido a problemas na licitação ou a um eventual atraso na entrega do bem pelo fornecedor.
14. O valor pago alcançou 95,8% do empenhado. A dotação liquidada pode não ter sido integralmente paga devido a problemas no cumprimento do contrato pelo fornecedor ou devido ao encerramento do exercício antes de ter sido possível processar o pagamento.

## 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 um arcabouço legal normativo integrado.

Um dos instrumentos é um plano operacional, derivado do plano estratégico, com abrangência para o mandato do gestor do poder 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 um 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 estar 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: Editora Gestão Pública, 2013.

ARNOLDE, Arnaldo. *Quais seriam as causas da grande evasão de dinheiro público no Brasil? Quais seriam as soluções para diminuir ao mínimo o “custo Brasil”, a corrupção e acabar com a enorme carga tributária brasileira?* 2013. Disponível em: <<http://comentriosobreacontecimentosmundiais.blogspot.com.br/2013/08/quais-seriam-as-causas-da-grande-evasao.html>>. Acesso em: 17 mar. 2015.

BRASIL. *Lei de 15 de dezembro de 1830*. Disponível em: <[http://www12.senado.gov.br/orcamento/documentos/outros/linha-do-tempo/Lei\\_de\\_15\\_de\\_dezembro\\_de\\_1830.pdf](http://www12.senado.gov.br/orcamento/documentos/outros/linha-do-tempo/Lei_de_15_de_dezembro_de_1830.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. *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\\_03/decreto-lei/1937-1946/De12416.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De12416.htm)>. Acesso em: 17 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. *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/14320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm)>. Acesso em: 17 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: 17 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 17 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 9.452, de 20 de março de 1997*. Determina que as Câmaras Municipais sejam obrigatoriamente notificadas da liberação de recursos federais para os respectivos Municípios e dá outras providências.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9452.htm)>. Acesso em: 17 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. *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: <[ftp://ftp.fnnde.gov.br/web/siope/leis/P42\\_MPOG\\_14-04-1999.pdf](ftp://ftp.fnnde.gov.br/web/siope/leis/P42_MPOG_14-04-1999.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 17 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. *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://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria\\_Interm\\_163\\_2001\\_Atualizada\\_2011\\_23DEZ2011.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria_Interm_163_2001_Atualizada_2011_23DEZ2011.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. *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/111107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm)>. Acesso em: 17 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. *Resolução n. 1, de 26 de dezembro de 2006*. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla\\_CMO/resolucao01\\_2006cn.html](http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla_CMO/resolucao01_2006cn.html)>. Acesso em: 17 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano plurianual 2008-2011*: projeto de lei. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2007a. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/orcamento/documentos/ppa/2008-2011/elaboracao/projeto-de-lei/400-ppa-2008-2011/390-proposta-do-executivo/390-mensagem/390-mensagem-presidencial-pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. *Receitas Públicas*: manual de procedimentos. 4. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2007b. Disponível em: <[http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Manual\\_Procedimentos\\_RecPublicas.pdf](http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Manual_Procedimentos_RecPublicas.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. *Volume IV: Tomo I. Detalhamento das ações. Órgãos do Poder Executivo (Exclusive Ministério da Educação)*. 2007c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/Anexo/ANL11451-07-V4.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/Anexo/ANL11451-07-V4.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 11.653, de 7 de abril de 2008a*. Anexo I. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/Lei/L11653.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Lei/L11653.htm)>. Acesso em: 17 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 6.601, de 10 de outubro de 2008b*. Dispõe sobre a gestão do plano Plurianual 2008-2011 e de seus programas. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6601.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6601.htm)>. Acesso em: 17 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei 11.768, de 14 de agosto de 2008c*. Dispõe sobre as diretrizes e a execução da Lei orçamentária de 2009 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/L11768.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/L11768.htm)>. Acesso em: 17 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 11.897, de 30 de dezembro de 2008d*. 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/11897.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11897.htm)>. Acesso em: 17 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009a*. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm)>. Acesso em: 17 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Siga Brasil*. 2009b. Disponível em: <<http://www8a.senado.gov.br/dwweb/abreDoc.html?docId=20447>>. Acesso em: 17 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Orientações para a Elaboração do Plano Plurianual 2012–2015*. Brasília: MP, 2011a. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/Orientacoes\\_para\\_Elaboracao\\_do\\_PPA\\_2012-2015.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/Orientacoes_para_Elaboracao_do_PPA_2012-2015.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano plurianual 2012-2015*: projeto de lei. Brasília: MP, 2011b. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/orcamento/documentos/ppa/2012-2015/elaboracao/projeto-de-lei/400-ppa-2012-2015/390-proposta-do-executivo/390-mensagem/390-mensagem-presidencial-pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 12.708, de 17 de agosto de 2012a*. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2013 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Lei/L12708.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12708.htm)>. Acesso em: 17 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Siga Brasil*. 2012b. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil>>. Acesso em: 17 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 12.798, de 4 de abril de 2013a*. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12798.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12798.htm)>. Acesso em: 17 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual técnico de Orçamento MTO*. Versão 2014. Brasília: MP, 2013b.

BRASIL FATOS E DADOS. *Carga tributária total*. 2011. Disponível em: <<http://brasilfatosedados.wordpress.com/2011/06/30/carga-tributaria-post-a-ser-publicado-11/>>. Acesso em: 17 mar. 2015.

BRITISH LIBRARY. *Magna Carta (1215)*. Disponível em: <<http://www.bl.uk/onlinegallery/hightours/magnacarta/index.html>>. Acesso em: 17 mar. 2015.

CORE, Fabiano. Reformas orçamentárias no Brasil: uma trajetória de tradição e formalismo na alocação dos recursos públicos. In: IX CONGRESSO INTERNACIONAL DO CLAD SOBRE A REFORMA DO ESTADO Y DA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., 2004, Madrid. *Anais...* Madrid, 2004.

COSTA, Marilene *et al.* Processo de Implantação do Orçamento Participativo em Campina Grande - PB. *Veredas FAVIP*, Caruaru, vol. 2, n. 2, jul./dez. 2005. Disponível em: <<http://repositorio.favip.edu.br:8080/bitstream/123456789/807/1/LEITE,+NFC.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2015.

ESTUDE e Revise Direito. *Noções de Administração Financeira e*

- Orçamentária*: concurso do Departamento Polícia Federal. 2013.  
Disponível em: <<http://revisedireito.blogspot.com.br/2013/12/nocoos-de-administracao-financeira-e.html>>. Acesso em: 17 mar. 2015.
- FEDOZZI, Luciano. *Orçamento Participativo*: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial; 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/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0726.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0726.pdf)>. Acesso em: 16 mar. 2015.
- GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. São Paulo: Atlas, 2008.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Atlas Nacional do Brasil. *Evolução da malha municipal*. 2011. Disponível em: <[ftp://geoftp.ibge.gov.br/atlas/atlas\\_nacional\\_do\\_brasil\\_2010/2\\_territorio\\_e\\_meio\\_ambiente/atlas\\_nacional\\_do\\_brasil\\_2010\\_pagina\\_37\\_evolucao\\_da\\_malha\\_municipal.pdf](ftp://geoftp.ibge.gov.br/atlas/atlas_nacional_do_brasil_2010/2_territorio_e_meio_ambiente/atlas_nacional_do_brasil_2010_pagina_37_evolucao_da_malha_municipal.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2015
- INESC. *Execução orçamentária do governo federal – 2008*. 2008.  
Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2009/abril/nt-149-execucao-orcamentaria-do-governo-federal-2008>>. Acesso em: 17 mar. 2015.
- LACOMBE, Francisco. *Dicionário de Administração*. São Paulo: Saraiva, 2004.
- MATO GROSSO. *Metodologia de Elaboração do Plano Plurianual: 2012/2015*. 2011. Disponível em: <[http://www.repositorio.seplan.mt.gov.br/planejamento/ppa/2012-2015/oficina\\_de\\_capacitacao/files/assets/common/downloads/publication.pdf](http://www.repositorio.seplan.mt.gov.br/planejamento/ppa/2012-2015/oficina_de_capacitacao/files/assets/common/downloads/publication.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2015.
- MILLER, Terry; HOLMES, Kim R. *Highlights of the 2011 Index of Economic Freedom: Promoting Economic Opportunity and Prosperity*. New York: The Heritage Foundation; The Wall Street Journal, 2011.  
Disponível em: <[http://www.heritage.org/index/pdf/2011/index2011\\_highlights.pdf](http://www.heritage.org/index/pdf/2011/index2011_highlights.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2015.
- PERU. Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección General del Presupuesto Público. Documento de Trabajo. *De las Instituciones al Ciudadano*: La Reforma del Presupuesto por Resultados en el Perú. Dezembro, 2010. Disponível em: <[http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/1/41751/mayra\\_ugarte\\_Presupuesto\\_por\\_Resultados\\_Peru\\_doc.pdf](http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/1/41751/mayra_ugarte_Presupuesto_por_Resultados_Peru_doc.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2015.

PFEIFFER, Peter. O Quadro Lógico: um Método para Planejar e Gerenciar Mudanças. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). *Planejamento e orçamento governamental: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006, p. 148. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/806/Colet%C3%A2nea%20Planejamento%20e%20Or%C3%A7amento%20-%20O%20quadro%20l%C3%B3gico.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 17 mar. 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. *Marco Metodológico PPA 2012-2015*. 2010. Disponível em: <[http://www.seplag.rs.gov.br/download/20130611102447marco\\_metodologico\\_ppa\\_2012\\_2015.pdf](http://www.seplag.rs.gov.br/download/20130611102447marco_metodologico_ppa_2012_2015.pdf)>. Acesso em: 4 nov. 2014.

SILVA, Ana Célia Lobo; SOUSA, Cassiana Montesião. O Orçamento por Resultados como Ferramenta da Gestão para Resultados: o Caso Piloto no Governo do Estado de São Paulo. In: VI CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6., 2013, Brasília. *Anais...* Brasília: CONSAD, 2013.

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://www3.tesouro.gov.br/divida\\_publica/downloads/livro/livro\\_eletronico\\_completo.pdf](http://www3.tesouro.gov.br/divida_publica/downloads/livro/livro_eletronico_completo.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2015.



## MINICURRÍCULO

### Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Doutora em Políticas Públicas e Gestão para o Desenvolvimento pela Universidade de Manchester (2005) e mestre em Economia pela Universidade de Brasília (1996). Atualmente é Consultora de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal e leciona em programas de pós-graduação de diversas instituições, como a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, a Fundação Getúlio Vargas – FGV e a Escola da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. 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.





Este livro compõe o material didático do Módulo Específico do **Curso de Especialização em Gestão Pública**, integrante do Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP.

ISBN 978-85-7988-261-6



VENDA PROIBIDA

#### Realização



Ministério da  
Educação



#### Organização



#### Parceria



ENAP

#### Oferecimento

