

Orçamento Público

Sinésio Stéfano Dubiela Ostroski

Florianópolis
2010

Sinésio Stéfano Dubiela Ostroski

Orçamento Público

Curso
Superior de
Tecnologia
em Gestão
Pública



Florianópolis

2010

2ª edição - 1ª reimpressão

Copyright © 2010, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina / IF-SC. Todos os direitos reservados.

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

O85o Ostroski, Sinésio Stéfano Dubiela
Orçamento público / Sinésio Stéfano Dubiela Ostroski. –
2. ed. – Florianópolis : Publicações do IF-SC, 2010.
128 p. : il. ; 27,9 cm.

Inclui Bibliografia.

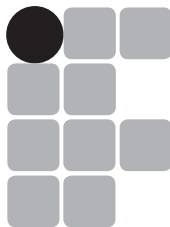
ISBN: 978-85-62798-24-5

1. Administração pública – financeira. 2. Orçamento público – ciclo orçamentário. 3. Lei de responsabilidade fiscal. 4. Planejamento. I. Título.

CDD: 350.72

Sistema de Bibliotecas Integradas do IF-SC
Biblioteca Dr. Hercílio Luz – Campus Florianópolis
Catalogado por: Augiza Karla Boso CRB 14/1092
Rose Mari Lobo Goulart CRB 14/277

1ª reimpressão - 2011



**INSTITUTO FEDERAL DE
EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA**
SANTA CATARINA

Ficha técnica

Autor **Sinésio Stéfano Dubiela Ostroski**

Comissão Editorial **Paulo Roberto Weigmann**
Dalton Luiz Lemos II

Coordenação do Curso Superior de **Felipe Cantório Soares**
Tecnologia em Gestão Pública **Marcelo Tavares de Souza Campos**

Coordenação de Produção **Ana Paula Lückman**

Design Instrucional **Edson Burg**

Capa, Projeto Gráfico **Lucio Santos Baggio**

Editoração Eletrônica **Angelita Corrêa Pereira**

Revisão **Alcides Vieira de Almeida**

Sumário

09 Apresentação

10 Siglas utilizadas

11 Ícones e legendas

13 **Unidade 1 Fundamentos teóricos**

15 ■ 1.1 Aspectos da evolução funcional do Estado

18 ■ 1.2 Setor público: o seu aparelhamento face às novas funções do Estado

19 ■ 1.3 A função orçamentária: uma colocação geral

23 ■ 1.4 O processo administrativo e a função orçamentária

25 ■ 1.5 A função orçamentária e o orçamento-programa

29 ■ 1.6 A realidade brasileira: uma explicação

43 ■ 1.7 Atribuições econômicas do Estado

47 **Unidade 2 A política fiscal e as funções do Estado**

49 ■ 2.1 Funções do Estado

54 ■ 2.2 Princípios orçamentários

63 **Unidade 3 Ciclo orçamentário**

65 ■ 3.1 Elaboração do orçamento

71 **Unidade 4 Planejamento e orçamento**

73 ■ 4.1 A função do planejamento

78 ■ 4.2 Um pouco da história do Planejamento Público no Brasil

83 ■ 4.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

83 ■ 4.4 Lei Orçamentária Anual (LOA)

87 **Unidade 5** **A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**

89 ■ 5.1 Introdução à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

91 ■ 5.2 Instrumentos e amplitude da LRF

94 ■ 5.3 Aspectos do controle

94 ■ 5.4 Reflexos sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

95 ■ 5.5 Reflexos sobre a Lei Orçamentária Anual (LOA)

96 ■ 5.6 Transparência da LRF

99 **Unidade 6** **Classificação orçamentária**

101 ■ 6.1 Informações orçamentárias

102 ■ 6.2 Da despesa pública

105 ■ 6.3 Classificação por esfera orçamentária

106 ■ 6.4 Classificação da despesa orçamentária

113 ■ 6.5 Da receita pública

118 ■ 6.6 Classificação da receita por fontes de recursos

122 [Referências](#)

126 [Sobre o autor](#)

Apresentação

Prezado (a) estudante,

Seja bem-vindo à unidade curricular **Orçamento Público!**

Este livro tem como objetivo apresentar os fundamentos do Orçamento Público, a legislação e atribuições dos Poderes Executivo e Legislativo, bem como as etapas do processo orçamentário na gestão pública.

Para organizar a distribuição e facilitar a leitura, o livro está dividido em seis unidades. Na unidade 1, apresentamos os fundamentos do Orçamento Público. A unidade 2 apresenta o Estado e suas funções e os princípios orçamentários. Em seguida, a unidade 3 aborda as etapas do ciclo orçamentário. A unidade 4 reporta-se à função do planejamento dos ingressos e dos desembolsos através dos orçamentos. Na unidade 5, você terá contato com a Lei de Responsabilidade Fiscal, que é o código de conduta para os gestores públicos, enquanto a unidade 6 trata da classificação orçamentária.

Dessa forma, cada unidade foi preparada com o objetivo de apresentar o assunto em estudo e facilitar o entendimento das práticas de planejamento e controle relacionadas ao Orçamento Público.

Desejamos a você muito sucesso nessa caminhada!

Professor Sinésio Stéfano Dubiela Ostroski

Siglas

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (Constituição Federal 1988)	RIR – Regulamento do Imposto de Renda (Decreto 3000/1999)
CF – Constituição Federal de 1988	SRF – Secretaria da Receita Federal
CTN – Código Tributário Nacional	STF – Supremo Tribunal Federal
DOU – Diário Oficial da União	STJ – Supremo Tribunal de Justiça
EC – Emenda Constitucional	ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
GPS – Guia da Previdência Social	DRU – Desvinculação de Recursos da União
ICM – Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias (vigente até a CF de 1988)	CTN – Código Tributário Nacional
ICMS – Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação	PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
IOF – Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários	PPA – Plano Plurianual
IN – Instrução Normativa	OEG – Orientação Estratégica de Governo
INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social	OEM – Orientações Estratégicas dos Ministérios
IR – Imposto de Renda	LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
IRF ou IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte	LOA – Lei Orçamentária Anual
ITBI – Imposto sobre a Transmissão Bens Intervivos	LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
ITCMD – Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis ou Doação	RCL – Receita Corrente Líquida
LC – Lei Complementar	CDES – Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
MTPS – Ministério do Trabalho e da Previdência e Assistência Social	AND – Agenda Nacional de Desenvolvimento
MTb ou MTE – Ministério do Trabalho e Emprego	REPAC – Rede de Controle Social dos Empreendimentos do Programa de Aceleração do Crescimento
(NR) – Esta sigla, localizada ao final de alguns parágrafos de certos diplomas legislativos, significa “nova redação”. O uso desta expressão se deve ao fato de que o artigo, inciso, alínea ou parágrafo sofreram alteração em sua redação.	SUSP – Sistema Único de Segurança Pública
OS – Ordem de Serviço	DPU – Defensoria Pública da União
PIS – Programa de Integração Social (Lei Complementar 7/70)	CNJ – Conselho Nacional de Justiça
PN – Parecer Normativo	INSS – Instituto Nacional de Seguro Social
	RGPS – Regime Geral da Previdência Social
	PNAS – Política Nacional de Assistência Social
	SUAS – Sistema Único de Assistência Social
	SUS – Sistema Único de Saúde
	NOB – Norma Operacional Básica
	LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
	CRAS – Centros de Referência da Assistência Social
	PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
	CMO – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Ícones e legendas



Glossário

A presença deste ícone representa a explicação de um termo utilizado durante o texto da unidade.



Lembre-se

A presença deste ícone ao lado do texto indicará que naquele trecho demarcado deve ser enfatizada a compreensão do estudante.



Saiba mais

O professor colocará este item na coluna de indexação sempre que sugerir ao estudante um texto complementar ou acrescentar uma informação importante sobre o assunto que faz parte da unidade.



Para refletir

Quando o autor desejar que o estudante responda a um questionamento ou realize uma atividade de aproximação do contexto no qual vive ou participa.

Destaque de texto

A presença do retângulo com fundo colorido indicará trechos importantes do texto, destacados para maior fixação do conteúdo.

Link de hipertexto

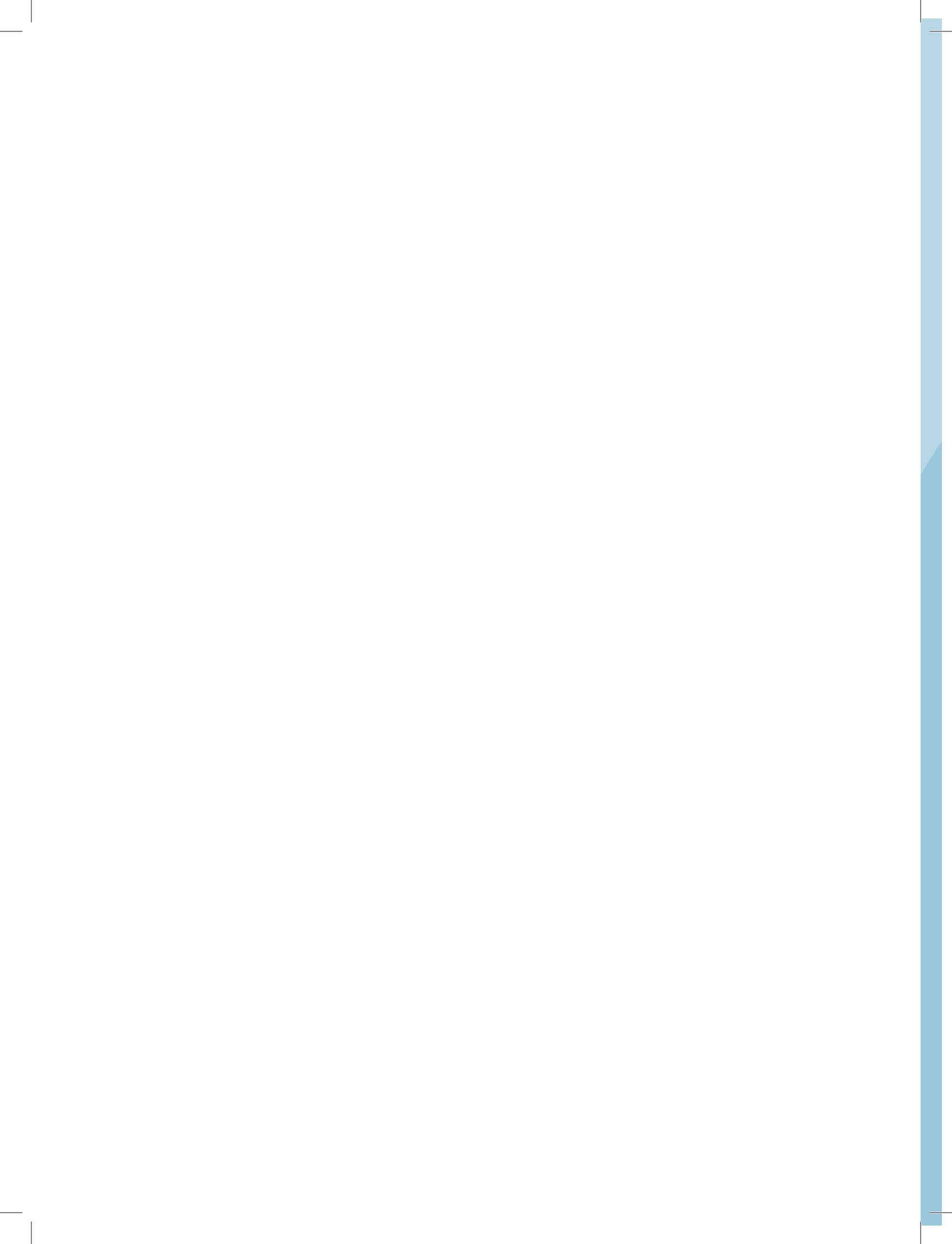
Se no texto da unidade aparecer uma palavra **grifada** em cor, acompanhada do ícone da seta, no espaço lateral da página, será apresentado um conteúdo específico relativo à expressão destacada.

Destaque paralelo

O texto apresentado neste tipo de box pode conter qualquer tipo de informação relevante e pode vir ou não acompanhado por um dos ícones ao lado.



Assim, desta forma, serão apresentados os conteúdos relacionados à palavra destacada.



Fundamentos teóricos

Unidade

Competências

Ao final desta unidade, você saberá quais são os fundamentos do Orçamento Público e os procedimentos básicos da construção do processo orçamentário nas organizações públicas.

1 Fundamentos teóricos

Será um prazer interagir com você durante esta unidade curricular. Para dar início, vamos fazer uma abordagem sobre os fundamentos do Orçamento Público e os procedimentos básicos da construção do processo orçamentário nas organizações públicas.

Recomendamos que você leia atentamente o texto e busque informações complementares a ele. Sugerimos ainda que busque informações em outras fontes de conhecimento, não somente nas indicações que estão postas nos destaques.

Não esqueça de fazer as atividades propostas no Ambiente Virtual de Aprendizagem e encaminhá-las ao seu tutor. Estaremos com você com muita alegria, estimulando a aprendizagem e auxiliando na solução das dúvidas.

1.1 Aspectos da evolução funcional do Estado

A expansão das atividades do Estado e sua crescente intervenção na vida econômica vêm se constituindo, para muitos, no acontecimento econômico e político de maior importância do século XXI.

Efetivamente, movido por causas históricas das mais diversas, o Estado evoluiu daquela posição neutra preconizada pela chamada **Teoria Liberal** para um estágio de intensa participação econômica, feição essa que caracteriza, hoje em dia, a totalidade das economias latino-americanas.

Dá a ideia, muito em voga, de caracterizarem-se tais economias como “mistas”, ou seja, aquelas em que o Estado assume um grau de intervenção maior que o costumeiramente admitido pela Teoria Liberal.

Na concepção liberal, ao Estado competia tão somente a prestação daqueles serviços públicos ditos essenciais, tais como justiça, defesa, ordem

Teoria Liberal

O principal teórico e pai da teoria do liberalismo econômico foi Adam Smith (1723-1790). O economista escocês confrontou as ideias de Quesnay e Gourmay, afirmando em seu livro “A Riqueza das Nações” as principais ideias do liberalismo econômico: a prosperidade econômica e a acumulação de riquezas não são concebidas através da atividade rural e nem comercial, mas sim, através do trabalho livre, sem nenhum agente regulador ou interventor.



Adolph Wagner (1835-1917)

Economista alemão que criou a Lei de Wagner: na medida em que cresce o nível de renda em países industrializados, o setor público cresce sempre a taxas mais elevadas, de tal forma que a participação relativa do governo na economia cresce com o próprio ritmo de crescimento econômico do país.



Fonte: http://www.cse.ufsc.br/gecon/coord_mono/2004.2/Juliana%20Alice%20Gon%E7alv



interna e diplomacia, ficando tudo mais para ser determinado pelo mercado consumidor, o principal orientador das decisões econômicas.

Por outro lado, uma economia de característica “mista” não elimina essa função orientadora exercida pelo mercado, mas apenas reserva, para o Estado, uma atuação mais dinâmica, que pode assumir variadas formas, segundo os diferentes graus de intervenção.

Ainda que essa mudança de comportamento tenha a determinar múltiplas causas, o fenômeno do intervencionismo está intimamente associado a dois eventos: as frequentes flutuações sofridas pelos sistemas liberais, com os bem marcados movimentos cíclicos, identificados pelas fases alternadas de prosperidade e depressão, e, também, mais posteriormente, pela tomada de consciência mundial no sentido de que alguma coisa teria que ser feita para mover o desenvolvimento econômico de um grande número de nações encontradas em situação de atraso. Esses acontecimentos sucederam-se a partir de 1930.

Contudo, ainda no Século XIX, a mudança no comportamento do Estado já era pressentida, através, principalmente, dos escritos de **Adolph Wagner** (REZENDE, 1979, p. 20).

Esse autor, analisando o crescimento das despesas públicas, chegou a importantes conclusões que, em síntese, estão colocadas na chamada “Lei de Wagner”, que assim pode ser enunciada:

À medida que cresce o nível de renda em países industrializados, o Setor Público cresce sempre em taxas mais elevadas, de tal forma que a participação relativa do Governo na economia acompanha o próprio ritmo de crescimento econômico do País. (REZENDE, 1979, p. 30)

Wagner identifica as seguintes razões para justificar o aumento da participação do Setor Público na economia:

- crescimento das atividades administrativas e de segurança que são despesas típicas do Estado;
- pressão exercida pela industrialização e urbanização em relação à demanda de serviços de natureza social, como Educação e Saúde;

- intervenção na economia, no intuito de sanar imperfeições de mercado, principalmente, no tocante a monopólios, que seriam estimulados por determinadas mudanças tecnológicas e necessidade de concentração de recursos na expansão de certos setores industriais.

Como se pode observar, Wagner não só previu o crescimento do Setor Público em função do atendimento das despesas típicas do Estado, mas também em virtude da intervenção na economia, e, sobretudo, no intuito de corrigir as imperfeições do mercado.

De qualquer forma, já estava delineada a trajetória que iria transformar o Estado, de um papel de quase espectador no processo econômico, à participação ativa que lhe é reservada nas modernas “economias mistas”.

Essa participação envolveria o desempenho dos seguintes tipos de ações:

- reguladoras do comportamento dos agentes econômicos;
- de produção de bens e serviços, como:
 - ações de produção de serviços essenciais à natureza do Estado;
 - ações de produção de bens e serviços que se realizam em forma alternada ou paralela ao setor privado;
- de acumulação, como:
 - ações de instalação de capital para realizar suas ações de produção;
 - ações de instalação de capital, que se constituem em economias externas no campo do financiamento;
- que proporcionam ao Estado recursos para cumprir suas funções de produção e acumulação.
- dirigidas para a transferência de recursos dentro do setor privado.

Nesse contexto, o Estado, na **economia mista**, funciona como ente regulador, na medida em que manipula instrumentos objetivando influenciar a conduta dos agentes econômicos, tendo em vista torná-la mais compatível com a política de governo; como redistribuidor, quando efetiva transferência de renda entre grupos de indivíduos ou setores produtivos; e, por último, na qualidade de ente produtor, desde o momento em que assume responsabilidades diretas tanto na produção de bens e serviços como na a cumulação. No desempenho desses papéis, o Estado, além de desenvolver ações de funcionamento, mobiliza todo um aparato administrativo.

Economia mista

É aquela em que há participação do Estado na composição dos recursos do capital social da empresa.



1.2 Setor público: seu aparelhamento face às novas funções do Estado

Uma vez assumidas tão múltiplas e complexas responsabilidades, o Setor Público, aqui entendido em suas esferas Federal, Estadual e Municipal, sentiu a imperiosa necessidade de se aparelhar, não só institucionalmente, mas também operacionalmente.

Assim, no corpo de sua estrutura administrativa foram surgindo apêndices que passaram a constituir as chamadas “entidades descentralizadas”, que vão desde autarquias, passando por institutos, fundações, empresas e chegando às sociedades de economias mistas.

De certa forma, essas entidades respondem, justamente, pela atuação do setor público como produtor de bens e serviços, ou seja, representam a parte moderna de corpo atual do Estado, a que se caracteriza por um maior dinamismo e flexibilidade de desempenho.

Por outro lado, a necessidade de se imprimir um máximo de racionalidade às decisões de governo fez com que se introduzissem novas técnicas administrativas, com um destaque especial para a utilização mais intensa do planejamento.

Mais intensa, porque, desde o momento em que se faz presente uma intervenção estatal na economia, pelo menos em termos teóricos, a mesma tem lugar com base em um planejamento, visando a uma decisão racional.

Assim foi, evidentemente, por ocasião da participação do Estado como **fator anticíclico**, quando os efeitos de sua intervenção foram cautelosamente mensurados no que toca, principalmente, à política do produto e emprego.

Contudo, a técnica do planejamento tomou corpo exatamente a partir do momento em que o Estado passou a ocupar-se com outras funções, mormente as ligadas à reconstrução econômica de países destruídos durante a Segunda Guerra Mundial, e, mais recentemente, à promoção do desenvolvimento nos chamados países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento.

Nesse último caso, encontram-se os países latino-americanos, nos quais o Estado vem desenvolvendo um grande esforço no sentido de obter um uso mais dinâmico e produtivo dos recursos disponíveis, para o que vem contribuindo, sobremaneira, a técnica do planejamento.

Anticíclico

Diz-se de fenômeno ou política econômica tendente a reduzir a amplitude de ciclos econômicos, especialmente pelo estímulo ao crescimento em fases de contração.

Fonte: Ferreira (2004)



Por conseguinte, a implementação do planejamento como um procedimento administrativo corrente entre as economias latino-americanas é relativamente recente.

Para sermos mais precisos, verificou-se mais acentuadamente, em fins da década de 1950, o uso das técnicas de planejamento, ocasião em que o leque de problemas que se ofereciam ao Estado era de grande magnitude, uma vez que se evidenciava a insuficiência dinâmica das economias latino-americanas para sustentar ritmos satisfatórios de crescimento, superar agudos desequilíbrios em suas relações comerciais e financeiras externas, conter pressões inflacionárias internas, abrir suficientes oportunidades de emprego produtivo a uma força de trabalho em rápido aumento, melhorar as condições de vida da população e atender suas crescentes operações frente ao conhecimento das enormes potencialidades que abria o progresso técnico.

Assim, toda a orientação de política econômica deve ter como meta o desenvolvimento, através de uma abordagem que envolva tanto os seus aspectos econômicos como sociais, além de considerar os fatores limitantes de origens interna e externa.

Isso aconteceu após a Conferência de Punta del Este, em 1961, quando os governos latino-americanos reconheceram que o planejamento devia constituir-se no instrumento fundamental para mobilizar os recursos nacionais, facilitar as mudanças estruturais que se reconheceram necessárias, acrescentar a eficiência e a produtividade e aumentar a cooperação financeira internacional.

Daí em diante, a maioria dos países passou a elaborar os seus planos nos mais diferentes matizes, incorporando, assim, a atividade planificadora na rotina administrativa de cada um deles.

1.3 A função orçamentária: uma colocação geral

“Nenhum tributo feudal ou subsídio será lançado no reino, a menos que o seja pelo Common Council do reino, exceto para o propósito de resgatar a pessoa de o rei fazer o seu primeiro filho Cavaleiro e estabelecer o dote de casamento de sua filha mais velha: os subsídios para

João Sem Terra (1166 - 1216)

Rei de Inglaterra no período de 1189 e 1194.

Em 1215, a nobreza inglesa



impôs ao rei João Sem Terra a "Magna Carta", documento que estabeleceu limites ao poder real, principalmente em relação às questões jurídicas, tributárias e que envolvessem a guerra. Com isso, o rei deveria consultar um "Conselho de Nobres" para tomar decisões sobre essas questões.

Fonte: http://www.netsaber.com.br/biografias/ver_biografia_c_1230.html



essas finalidades deverão ser razoáveis em seu montante." (Carta Magna da Inglaterra, 1215)

Essa colocação constante da Carta Magna da Inglaterra, outorgada pelo **Rei João Sem Terra**, sob pressão dos Barões, em 1215, no entender da grande maioria dos estudiosos do assunto, veio significar a certidão de batismo do Orçamento.

Já em 1688, ainda na Inglaterra, **Guilherme de Orange** viu-se na contingência de assinar a "**Petição de Direitos**" (Bill of Rights), que, entre outras coisas, garantia a reunião periódica do Parlamento, que teria a seu cargo, a votação dos impostos.

Nos EUA, a revolução que lhe proporcionou a Independência, em 1776, teve sua origem no lançamento de tributos por parte da Inglaterra, sem o consentimento do povo americano, que não se fazia representar no Parlamento inglês.

No dizer de **George Washington**, a revolução americana não significava apenas o repúdio armado à cobrança de um miserável tributo sobre o chá, mas, acima de tudo, a defesa do povo de votar seus próprios impostos.

No Brasil, a formação do orçamento não fugiu ao processo comum observado em quase todas as nações civilizadas: dos movimentos de desabafo tributário brotaram os democráticos princípios de política financeira – voto, publicidade e controle das receitas e despesas públicas – e deste, o embrião orçamentário.

Também, da mesma forma, as primeiras ideias de orçamento no Brasil estão intimamente associadas a movimentos de libertação política, servindo, em alguns deles, como fatores determinantes.

Na história de nossa independência, além dos conhecidos anseios políticos, causas outras pesaram fortemente no ânimo dos liberais, avultando entre elas a pesada tributação que a mais de um século vinha afligindo e martirizando o povo.

Dessa forma, basicamente, o primeiro exercício da função orçamentária que se tem notícia foi desenvolvido dentro de uma concepção do orçamento como um instrumento político, através do qual o Parlamento passou a exercer certo controle sobre os gastos da Coroa.

Caberia, agora, uma pequena informação. Na primeira parte deste trabalho, ocupamo-nos apenas com a evolução da participação do Estado na economia, quando o tema deste nosso trabalho é, justamente, oferecer uma análise dos problemas ligados ao exercício da função orçamentária no Brasil.

Contudo, a razão de assim procedermos parte do princípio de que quanto mais intensa a participação estatal em uma economia, maior importância é atribuída ao desempenho da função orçamentária.

Assim, a atividade orçamentária iniciou-se impregnada de uma grande conquista em termos políticos, de servir como um instrumento de controle do Parlamento sobre a Coroa.

Por outro lado, a preocupação maior era com o aspecto tributário, ou seja, com o financiamento das atividades do Reino, não se importando muito especificamente com os gastos.

Entretanto, ainda que essa primeira conquista tenha, em muitos países, merecido a colocação em leis, ou, como em alguns, passasse a integrar a própria Constituição, a história registra um grande número de choques, inclusive armados, entre o poder absoluto dos reis e as prerrogativas defendidas e reivindicadas pelo Parlamento.

Mas, de qualquer forma, ela resistiu a todos esses embates, e mesmo que o controle político tenha sofrido certo esvaziamento, atualmente ele é representado pelo importante aspecto político que ainda caracteriza a função orçamentária: constituir o orçamento como um instrumento de controle do Legislativo sobre o Executivo.

Por muito tempo a função orçamentária continuou a se identificar apenas em seus aspectos de controle político, ou, sendo mais rigorosos, era exercitada no sentido de coibir os excessos dos soberanos na difícil arte de tributar.

De outra forma não poderia ser, porquanto, nessa época, o Estado era concebido dentro da Teoria Liberal, que limitava a sua participação apenas na prestação daqueles serviços públicos essenciais (justiça, defesa, ordem interna, diplomacia, etc.).

Guilherme de Orange (1650-1702)

Holandês que foi rei da Inglaterra e da Escócia e Príncipe de Orange. Em 1688 o Parlamento inglês, temendo a volta ao catolicismo, convida Guilherme a assumir o trono, comprometendo-se a respeitar os direitos do povo. No ano seguinte, o Parlamento aprovou e o Rei sancionou a "Declaração de Direitos", que limitou a autoridade do monarca, deu garantias ao Parlamento e assegurou os direitos civis e as liberdades individuais de todos os cidadãos ingleses.

Fonte: <http://paginas.terra.com.br/noticias/ricardobergamini/hh/hh19.html>



Petição de Direitos

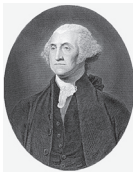
Assinada em 1628, esta lei considerava ilegal a criação de impostos pelo rei sem o consentimento do Parlamento. Determinava também que prisões, julgamentos e convocações do exército somente poderiam ser executados após apreciação e autorização parlamentar.

Fonte: <http://www.colegiosaofrancisco.com.br/alfa/revolucao-inglesa/revolucao-inglesa4.php>



George Washington
(1732 - 1799)

Em 30 de abril de 1789, George Washington se tornou o



primeiro presidente dos Estados Unidos escolhido por unanimidade pelo Colégio Eleitoral. Foi reeleito e se aposentou no final do segundo mandato.

Fonte: http://www.netsaber.com.br/biografias/ver_biografia_c_1163.html



Dentro dessa ideia, o desenvolvimento da produção era o resultado da atuação da iniciativa privada, sendo que a intervenção estatal somente perturbava e distorcia o processo de crescimento e distribuição de riqueza.

Por conseguinte, essa concepção tinha como corolário um orçamento pouco representativo, e, em decorrência, uma função orçamentária bastante tímida, que se restringia no máximo aos aspectos jurídicos e contábeis da atividade orçamentária.

A clássica definição que identifica o orçamento apenas como um ato contendo a prévia aprovação das receitas e das despesas públicas, retrata fielmente a pouca importância que era atribuída à função orçamentária.

Após a Primeira Guerra Mundial (1914 – 1918), e, sobretudo em consequência da grande crise econômica de 1929, ocorreu uma significativa valorização das atividades orçamentárias.

Isso porque, em virtude da série de dificuldades econômicas então surgidas, aumentaram as críticas ao sistema capitalista, colocando em dúvidas a propriedade que este teria de contornar as suas próprias crises.

Assim, começaram a surgir teorias preconizando uma maior intervenção estatal na economia, no intuito de corrigir as distorções verificadas no desempenho das atividades econômicas.

E o instrumento encontrado pelos economistas para interferir nas oscilações cíclicas da economia foi o orçamento, tanto em seus aspectos ligados à receita, como, principalmente, na parte referente ao gasto público.

A função orçamentária, que até então ainda estava bastante presa aos problemas de receita, ganhou nova dimensão com a importância estratégica que passou a ser conferida à despesa pública.

E com essa nova posição em relação ao orçamento, a função orçamentária veio, em muitos aspectos, confundir-se com o próprio exercício da política econômica. Efetivamente, foi o que ocorreu nessa época, através de uma nova teoria econômico-financeira que tinha em seu bojo uma política de gastos totalmente diferente do que até então se conhecia.

Nessa nova teoria, a função orçamentária não se restringiria a uma mera arrecadação de tributos, mas teria, sob sua responsabilidade, a idealização e execução de uma política de gastos que propiciasse estabilidade e progresso econômico, pleno emprego e melhoria na qualidade de vida do povo.

Por outro lado, deveria ser uma atividade essencialmente conjuntural, de forma que ensejasse uma atenuação dos movimentos cíclicos, através da adoção de medidas orçamentárias de efeitos contrários.

Após a Crise de 1929, as atividades ligadas ao orçamento foram se ampliando, sempre em função dos graus de intervenção do Estado na economia, que vem sendo feita no intuito de satisfazer as necessidades públicas e, principalmente, com o propósito de promover o desenvolvimento econômico.

Nesse contexto, orçamento passou a exercer um significativo papel no processo administrativo, uma vez que se tornou um instrumento de planejamento, direção e controle da administração pública.

Convém observar que, no decorrer dessa linha de evolução, a função orçamentária foi se alargando segundo os diferentes aspectos que o orçamento ia assumindo, sem a perda de nenhum deles, ocorrendo apenas uma maior ou menor ênfase, de acordo com o momento histórico.

Assim, o orçamento moderno conserva todas as características adquiridas no decorrer do seu processo evolutivo, ou seja, assume hoje as funções política, jurídica, administrativa, financeira e econômica.

1.4 O processo administrativo e a função orçamentária

1.4.1 O processo administrativo

Verificamos, portanto, que o orçamento passou a representar um papel de destaque no processo administrativo uma vez que se tornou um instrumento de planejamento, direção e controle da Administração Pública.

Em vista dessa conotação, a função orçamentária veio identificar-se mais como uma subfunção da função administrativa, com atuação fundamental na operacionalização do processo administrativo.

Ainda que se constitua um ponto razoavelmente controverso no campo das ciências administrativas, poderíamos aceitar como válida a ideia de caracterizarmos o processo administrativo como embasado no exercício de quatro funções: planejamento, organização, direção e controle.

A ideia de planejamento, que anteriormente fora por nós colocada basicamente como uma técnica que passou a ser utilizada pelo Estado, tendo

em vista um melhor desempenho de suas crescentes atribuições, agora é por nós abordada como elemento integrante do processo administrativo.

A motivação fundamental na utilização do planejamento, seja apenas como uma técnica isolada ou mesmo constituindo a base de um processo, é a racionalidade que se deve imprimir na tomada de decisões.

Essa racionalidade, ainda que alicerçada na realidade presente, está sempre associada a uma perspectiva de futuro, no tocante ao estabelecimento de objetivos e metas a serem atingidos.

Por outro lado, para a consecução desses fins, especial atenção é conferida, pelo planejamento, às ações e agentes necessários, conservando-se, dessa forma, intrinsecamente ligado à vida e valores do povo.

Um ponto de suma importância para o entendimento das colocações que irão se seguir refere-se à distinção entre planos, planejamento formal e informal e sistema.

Certo (2003, p.173) define plano como uma ação específica proposta para ajudar a organização a alcançar seus objetivos. Estes conterão diferentes tipos de informações que permitam à organização desenvolver planos lógicos de forma a adotar medidas para colocar os planos em ação juntamente com um esboço do orçamento, com a distribuição dos recursos financeiros para os projetos e atividades.

A durabilidade de um plano é limitada no tempo, tornando-se, assim, desatualizado. Sua revisão é necessária na medida em que se obtenham novas informações. Os projetos são então completados e a situação modificada.

O processo que conduz a feitura de um plano e a sua revisão periódica constitui o “planejamento” propriamente dito.

O planejamento pode ser estabelecido simultaneamente em vários níveis de tomadas de decisões, desde o mais elevado âmbito da política governamental até as decisões individuais do homem de negócios e do cidadão comum. Quando suficientemente conhecidas, as decisões adotadas em nível de planejamento constituem os limites do planejamento em cada nível inferior. Em qualquer sistema complexo de planejamento, porém, a tomada de decisões é normalmente descentralizada através dos diferentes níveis, em oposição à crença generalizada de que o planejamento deve necessariamente resultar uma desproporcionada concentração de poder no “topo”.

Para que um sistema funcione, é necessário, entretanto, existir coordenação entre os vários níveis de planejamento e tomada de decisões. A coordenação será formal ou informal, e para isso espera-se que cada nível seja orientado na elaboração dos respectivos programas pelos pontos de referência fixados nos planos da estrutura geral, informal, desde que a obediência aos planos se faça numa base inteiramente voluntária e quando, de fato, não exista nenhum plano estabelecido.

Quanto à organização, dentro de um processo administrativo, a sua importância é transcendental. De uma maneira geral, entendemos como organização a preparação para o funcionamento, criando um organismo com todos os elementos necessários à sua vida e desenvolvimento.

A função de organizar, além do estabelecimento da estrutura administrativa sobre a qual se desenvolverá o processo, trata também de métodos e procedimentos de trabalho, definição, classificação e remuneração de cargos, determinação deveres, responsabilidades, etc.

Já a função de direção tem, sob sua responsabilidade, todo o dinamismo do processo administrativo. Uma vez definidos o planejamento e a estrutura administrativa convenientes, cabe à direção colocar a máquina, assim montada, em funcionamento.

O controle, no sentido por nós aqui focalizado, significa, com base no desenvolvimento administrativo observado, constatar se o realizado correspondeu ao previsto, e, se for o caso, tomar as medidas corretivas que se fizerem necessárias.

Para a consecução desses fins, o controle pressupõe a existência de normas ou padrões que sirvam de orientação para avaliar determinado processo, tendo em vista uma comparação dos resultados ocorridos com os esperados.

Sem a identificação desses padrões de rendimento estipulados com base em objetivos claros e precisos, o exercício do controle, nos termos em que o situamos, é totalmente impossível.

1.5 A função orçamentária e o orçamento-programa

A função orçamentária atua, basicamente, na operacionalização do processo administrativo. Dela depende o bom desempenho daqueles

quatro elementos constitutivos do processo, quais sejam, o planejamento, a organização, a direção e o controle.

Assim, configuramos o orçamento como um instrumental a ser utilizado, tendo em vista a agilização e o bom desempenho da função administrativa.

As atividades de planejamento, principalmente após a oficialização ocorrida na Conferência de Punta del Leste realizada em 1962, vêm registrando significativos progressos técnicos, não só nos aspectos de racionalização de conduta, mas também no que se refere à feitura de planos e documentos.

Contudo, ainda que na maioria das vezes bem concebidos, a implementação de tais planos não surtia os resultados que se esperavam, o que significava sensível desgaste técnico e político em relação àqueles que os elaboravam.

Em função desse estudo de coisas, os estudos foram intensificados no sentido de se detectar as causas das deficiências, o que, efetivamente, ocorreu quando se chegou à conclusão de que a razão do descompasso residia na deficiente operacionalização dos planos, em virtude, basicamente, da utilização de um orçamento bastante inadequado aos objetivos e propósitos de um planejamento.

Assim se vê o problema: os sistemas orçamentários de muitos países em via de desenvolvimento não têm acompanhado a pressão da demanda que sobre os mesmos exerce o enorme aumento do escopo de atividade do setor público e, em particular, carecem de uma metodologia de planejamento para lidar com os problemas do desenvolvimento econômico. Assim, surge, em primeiro lugar, a necessidade de elaboração de novos tipos de informações sobre os fatos essenciais do setor público para a preparação de planos de desenvolvimento de longo prazo e, em seguida, a necessidade de mudanças em conceitos e procedimentos no processo orçamentário dos governos, para que o orçamento anual se torne um instrumento efetivo para implementação dos planos e das políticas de desenvolvimento.

Na realidade, o orçamento que até então era desenvolvido não poderia, de forma alguma, prestar-se a uma função de tamanha importância, porquanto, em termos de concepção, não se ajustava ao conteúdo e forma de um plano.

A função orçamentária, apesar dos significativos progressos verificados, estava ainda mais voltada para os aspectos jurídicos e contábeis do or-

çamento, que serviam de biombo para o exercício das atividades de “controle pelo controle”, sem levar em conta os propósitos da administração.

Por outro lado, e isso é fundamental, o orçamento estruturava-se apenas segundo as unidades administrativas e de acordo com uma classificação de objeto de gasto, o que ensejava, tão somente, a informação das coisas que o governo adquiria e não as que realizava.

Dessa forma, esse tipo de orçamento, mais conhecido como “orçamento tradicional”, não continha quaisquer informações quanto aos programas e projetos que iriam ser implementados, o que tornava praticamente impossível o seu relacionamento com a estrutura de um plano.

Com essa situação, ganhou elevada prioridade na política dos diferentes governos, a busca de um sistema orçamentário mais adequado à implementação dos planos de desenvolvimento e que melhor se ajustasse à nova dinâmica do processo administrativo.

Dentro desse contexto, passou a entrar em cogitação a utilização da técnica do orçamento por programas e realizações. Elaborou-se um Manual de Orçamento por **Programas e Realizações**, com o propósito de disseminar as ideias ligadas a esse tipo de ornamentação.

Nesse documento, foi adotada a conceituação dada por Jesse Burkhead (1971), que situa o orçamento por programas e realizações como aquele em que são apresentadas as metas e objetivos para os quais se alocam as dotações, os custos dos programas listados para alcançar esses objetivos e os dados quantitativos que viabilizem a quantificação das realizações e o trabalho de cada programa.

Não deveríamos nos ocupar, de uma maneira específica, com a técnica do orçamento programado. Contudo, a sua implantação em todos os países exerceu um condicionamento tão grande quanto ao desempenho da função orçamentária, que nos permitiria tecer mais considerações à matéria.

Ainda que a sua maior divulgação seja relativamente recente, a ideia de um orçamento estruturado sob a forma de programas não é assim tão nova. Já no princípio do século, na Europa e mesmo nos EUA, a preocupação com a eficiência evidenciava a necessidade de se efetivarem reformas orçamentárias, no sentido de chegar-se a um orçamento que propiciasse informações de acordo com o tipo de trabalho a ser executado.

Orçamento-Programa: pode ser entendido como um plano de trabalho; um instrumento de planejamento da ação do governo que promove a identificação de programas de trabalho, projetos e atividades, além do estabelecimento de objetivos e metas a serem implementados, bem como a previsão dos custos relacionados.

Fonte: http://www.vemconursos.com/opiniao/index.phtml?page_sub=5&page_id=1464



E a concepção do Orçamento por Programas e Realizações constituiu-se, na verdade, em uma autêntica reforma orçamentária, implicando numa mudança radical no trato da função orçamentária. Tanto assim que, já se constituiu marca no meio técnico especializado, a referência apenas a duas modalidades de orçamento: o que existia antes do **orçamento-programa**, ou seja, o Orçamento Tradicional e Orçamento-Programa propriamente dito.

Por constituir-se em uma mudança radical de procedimentos e mentalidades, a sua implantação deve efetivar-se de maneira cautelosa, a fim de se evitem certos traumas administrativos que poderiam inclusive inibir a sua futura utilização.

Em vista disso, o próprio Manual de Orçamento estabeleceu uma autêntica metodologia de implantação, na qual os pontos mais importantes são os seguintes: ao adotarmos o método do orçamento por programas e realizações, o melhor é fazê-lo de forma gradativa e ordenada. Para tanto, caberia inclusive distinguir o que parece ser esclarecedor entre o orçamento por programas e o orçamento por realizações.

No orçamento por programas, a importância principal reside na classificação orçamentária em que se estabelecem funções, programas e suas subdivisões para cada unidade administrativa, e se correlacionam esses elementos com dados financeiros exatos e lógicos. O orçamento por realizações supõe, por seu turno, a aplicação de instrumentos administrativos mais aperfeiçoados, tais como custos unitários, medição do trabalho e padrões de desempenho. Desde logo, cumpre notar que a medição do trabalho, física e financeiramente, pressupõe uma série de unidades de trabalho já devidamente formuladas que podem determinar-se uma vez que os programas e suas subdivisões tenham sido estabelecidos.

Sob tal ótica, o orçamento por realizações, em seu conceito completo, encerra a formulação de programas, tanto quanto a mensuração do rendimento do trabalho na realização dos objetivos do programa.

A título de conselho, o Manual de Orçamento esclarece que, inicialmente, conviria talvez que os países em desenvolvimento dessem importância ao aspecto da formulação de programas nesse método de elaboração do orçamento, e estabelecessem um padrão claramente definido das funções organizacionais. Ao procedermos assim, a classificação orçamentária poderia

estar estreitamente relacionada com os projetos incluídos em um plano de desenvolvimento. Essas classificações de metas e funções contribuiriam de maneira acentuada para o processo geral de adoção de decisões.

Ainda que, por ventura, essas transcrições se afigurem a alguns como excessivas, as mesmas faziam-se necessárias não só para situarmo-nos quanto ao estágio da técnica em que estamos vivendo, mas também porque servirão de orientação quanto ao desenvolvimento do trabalho a que nos dispomos.

Em uma evolução mais recente, evidenciou-se que, na implementação dos planos de médio prazo, o orçamento revestia-se de múltiplos aspectos, assumindo características bem diferentes daquelas já conhecidas.

Assim, foram surgindo novos tipos de orçamentos, tais como o econômico, o monetário-financeiro, o de comércio exterior, etc. Tal desenvolvimento passou a receber um tratamento à parte, vindo a constituir-se no que se conheceu como planejamento operativo anual.

Mediante uma visão integrada desses instrumentos operativos, o planejamento anual ajusta as suas metas, que são derivadas do plano de médio prazo, observadas as alternativas da conjuntura.

1.6 A realidade brasileira: uma explicação

No início deste trabalho, foram delineados os fundamentos teóricos que serviram de moldura ao desenvolvimento da função orçamentária, no seu mais amplo sentido e sem particularização quanto ao processo administrativo.

Agora, é nossa intenção introduzir a realidade brasileira nesse contexto, procurando identificar a sua evolução com base nas colocações efetuadas.

A função orçamentária no Brasil, de forma geral, apresentou-se no decorrer de sua trajetória de uma maneira muito semelhante ao ocorrido nos demais países.

Com um início tímido, numa fase em que o orçamento muito pouco representava em relação à economia, veio assumir, em consequência das

importantes atribuições assumidas pelo Estado, uma importância fundamental na vida econômica do país.

Obviamente, essa transformação não se efetuou da noite para o dia, e sim foi resultado de grandes esforços e sacrifícios que, em muitos aspectos, confundiu-se com os próprios anseios de libertação política de nossa terra.

Contudo, para o nosso efeito, e circunscritos apenas no âmbito da função orçamentária, tal mudança pode ser caracterizada como o conjunto de reformas e procedimentos que levaram a transformação do orçamento tradicional em orçamento por programa.

Também no Brasil, após os primeiros experimentos no terreno do planejamento, especificamente no que se refere à elaboração de planos e documentos, houve o envolvimento na chamada “crise do planejamento”, situação essa que se identificava por um grande ceticismo em relação a essa técnica, motivado em grande parte pelos resultados práticos muito poucos significativos.

Com base nesses fatos, aprofundaram-se os estudos tendo em vista a determinação das causas, que foram localizadas na deficiente operacionalização dos planos, e este ceticismo influencia na utilização de um orçamento inadequado.

Daí, então, emergiu como solução o orçamento-programa.

A nossa preocupação será justamente a de situarmo-nos a partir deste momento de perplexidade em relação ao sistema orçamentário até então vigente, e no que daí se seguiu com a implantação do orçamento programado.

Assim, não nos deteremos numa análise prospectiva da função orçamentária em toda a sua extensão temporal, mas nos colocaremos dentro de uma realidade em que, numa grande maioria, fomos, inclusive, os atores.

Por outro lado, não é nosso escopo discorrer quanto às diferenças, vantagens e desvantagens entre o orçamento programado e o chamado tradicional. Nosso objetivo é procedermos a uma ligeira avaliação da função orçamentária em face dos requerimentos inerentes à aplicação de um orçamento-programa.

Finalizando esse expositivo de ideias dos orçamentos de forma integralizada (federal, estatal e municipal), evidenciaremos, através da reunião das experiências verificadas nos três níveis, uma visão integrada da função orçamentária.

1.6.1 O orçamento federal: evolução histórica recente

O exercício da função orçamentária na área federal depende, fundamentalmente, do conhecimento de dois dispositivos legais básicos: a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e o Decreto-lei nº200, de 25 de fevereiro de 1967, além do que estiver contido na Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de novembro de 1988, em termos de matéria orçamentária e na Lei Complementar nº 101/2000.

Com base nessa delimitação, a função é implementada legalmente mediante a adoção de Leis, Decretos, Portarias, Resoluções, Circulares, etc., que traduzem todos os atos ligados à prática orçamentária.

A Lei nº 4.320/64, que estatui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos, e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, representou um verdadeiro ponto de inflexão na trajetória da função orçamentária no Brasil.

A par de outras inovações nas áreas financeira e orçamentária, com essa lei foi lançada a partida para um orçamento programado.

É de se notar, entretanto, que não existe nesse dispositivo legal uma menção expressa ao orçamento programa como técnica a ser adotada. Contudo, em alguns de seus capítulos, ficou manifestada a preocupação com o programa de trabalho do governo e também a intenção evidente de se proceder a previsões plurianuais, comportamentos esses bem típicos de um orçamento programado.

Assim, são os casos, por exemplo, dos artigos 2º e 23º da Lei nº 4.320/64 que determinaram:

Art.2º – Lei de Orçamento conterà a discriminação da receita e da despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

Art. 23º – As receitas e despesas de capital serão objetos de um Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital, aprovado por decreto do Poder Executivo, abrangendo, no mínimo, um triênio.

Também ligada à ideia de um orçamento programado, foi a introdução por meio dessa lei de uma classificação da despesa segundo as funções e subfunções, já atribuindo um caráter de finalidade aos gastos orçamentários.

Por outro lado, apesar de constituir-se apenas numa lei introdutória do orçamento-programa, ela contém, em seu Art. 2º, § 2º, item 111, uma colocação que denuncia um estágio avançado dessa técnica de orçamentação, qual seja a de que acompanharia a Lei do Orçamento um “quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e prestação de serviços”.

Contudo, a menção expressa ao orçamento-programa como técnica de orçamentação a ser utilizada pelo Governo Federal só ocorreu com o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que “dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências”.

Em seu Art. 7º, esse dispositivo estipula que a ação governamental obedecera a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos:

- plano geral de governo (programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual);
- orçamento programa anual;
- programação financeira de desembolso.

Mais adiante, no artigo 16, a obrigatoriedade ao orçamento-programa é enfocada com maiores especificações, sob a seguinte forma:

Art. 16 – Em cada ano será elaborado um orçamento-programa que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual.

De outra parte, o Decreto-lei nº 200/67, além de precisar a técnica de orçamentação, definiu a estrutura administrativa que abrigaria o exercício da função orçamentária.

Assim, foram criados na estrutura de cada Ministério Civil, órgãos centrais de planejamento, coordenação e controle financeiro, com a incumbência de realizar estudos para formulação de diretrizes e desempenhar funções de planejamento, orçamento, orientação, coordenação, inspeção e controle financeiro, desdobrando-se em:

I – Secretaria-Geral

II – Secretaria Central de Controle Interno

Também ficou definido que as Secretarias-Gerais atuariam como órgãos setoriais de planejamento e orçamento, sendo que caberia à Secretaria-Geral do então Ministério do Planejamento e Coordenação Geral funcionarem como órgão central do sistema de planejamento e orçamento.

Já de algum tempo até aquela data, parte da responsabilidade no exercício da função orçamentária estava afeta ao Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que foi criado em 1938 como um autêntico órgão de estado maior para o Presidente da República, e que teria como atribuições, além das atividades de orçamento, aquelas relativas a pessoal, referência legislativa e edifícios públicos.

Ainda que não concebida de uma maneira sistêmica, tais atividades, nos diferentes Ministérios, ficariam a cargo dos respectivos Departamentos de Administração.

No período em que se situou entre as publicações da Lei nº. 4.320/64 e do Decreto-lei nº200/67, o exercício da função orçamentária assumiu características bastante interessantes.

Assim é que, a elaboração da Proposta Orçamentária constituía-se, de fato, em atribuição do DASP, mas era o então Gabinete do Ministro Extraordinário de Planejamento e Coordenação Econômica que ditava as diretrizes e prioridades, sendo que foi com essa dualidade de estrutura que foram elaboradas as propostas para os exercícios de 1965 e 1967.

Contudo, essa aparente disfuncionalidade administrativa veio favorecer, de certa forma, a própria implantação do orçamento-programa, porquanto, em assim sendo, houve uma espécie de divisão de trabalho, onde o núcleo inovador das técnicas orçamentárias ficou mais ligado ao Ministério do Planejamento, continuando o DASP a exercitar, sem solução de continuidade, as suas atribuições normais e rotineiras.

Dentro desse esquema, o orçamento para 1965 já se apresentou com uma discriminação por funções e subfunções, na forma da Lei nº 4.320/64, parando aí, entretanto, o seu conteúdo programático.

Já para 1966, o avanço na implantação do orçamento-programa foi bem maior, uma vez que foi enviado ao Congresso, junto com a proposta daquele ano, um anexo explicativo, discriminando por programas, subprogramas, projetos e atividades.

Notava-se já uma dificuldade prática no tocante à utilização de informações especificadas segundo as funções e subfunções, razão por que, naquele anexo explicativo, abandonou-se esse tipo de abertura, que só recentemente veio a ser usado.

1.6.2 O Orçamento Plurianual de Investimentos

Mas a primeira Proposta Orçamentária realmente estruturada segundo os cânones de um orçamento-programa foi à relativa ao exercício de 1967. Naquela oportunidade, a Mensagem do Executivo, encaminhando o Projeto de Lei do Orçamento ao Congresso, destacava o seguinte:

O orçamento deve traduzir o programa administrativo e financeiro do Governo, tornando-se dia-a-dia mais relevante sua função como instrumento de programação da atividade governamental e de orientação e controle da economia nacional.

Daí a importância que lhe dá o governo e a atenção prioritária que tem sido dispensada a sua execução, não tendo havido economia de esforços para melhorar a sua técnica de elaboração e implementação. O anexo projeto de lei orçamentária institui no Sistema Orçamentário Federal o orçamento-programa, já anunciado por ocasião da remessa da Proposta Orçamentária para o exercício de 1966 e enviado, naquela ocasião, como anexo ilustrativo da Proposta aos Senhores Congressistas.

Ressaltamos ainda que, nesse período, foram efetuados os primeiros esforços no sentido de se obter uma consolidação das aplicações relativas a todos os órgãos do Setor Público Federal, por meio da elaboração dos chamados Programas de Investimentos Públicos (PIP), que serviram de base para

o desenvolvimento dos futuros Orçamentos Plurianuais de Investimentos.

Com a nova estrutura dada ao Governo Federal pelo Decreto-lei nº 200/67, a Proposta Orçamentária para o exercício de 1968 já foi elaborada sob a total responsabilidade do Ministério do Planejamento, cessando, assim, o ciclo da elaboração conjunta DASP/MINIPLAN que, face às circunstâncias, foi bastante proveitoso para o aprimoramento da função orçamentária.

Em 1968, foi elaborado o primeiro Orçamento Plurianual de Investimentos, cobrindo o período de 1968/1970 e representado, apenas, conforme dispositivos Constitucionais e de Atos Complementares, pelas despesas de capital.

Com as institucionalizações dos orçamentos anuais e plurianuais por programas, a função orçamentária na área federal viu-se equipada convenientemente para um bom desempenho em suas altas atribuições.

A partir daí, os esforços foram concentrados no sentido do aperfeiçoamento operacional desses dois instrumentos, a fim de que os mesmos atingissem a plenitude de suas eficácias.

Assim, instituiu-se o Quadro de Detalhamento de Despesas, em substituição ao chamado Orçamento Analítico, que por ser excessivamente minucioso, dificultava que as decisões durante a execução orçamentária fossem tomadas mais rapidamente.

Por outro lado, os aspectos substantivos do processo orçamentário assumiram maior importância mediante a incorporação ao orçamento de receitas e despesas até então consideradas extraorçamentárias e pelo estabelecimento de bases mais realistas para fixação das despesas. Era o chamado “ciclo da verdade orçamentária”.

Quanto ao Orçamento Plurianual de Investimentos, ainda que a legislação em vigor o condicione às despesas de capital, passaram também a conter informações relativas às despesas correntes.

Tal modificação foi assim justificada na mensagem que o Executivo encaminhou ao Congresso, o Projeto de Lei do Orçamento Plurianual de Investimentos para o período 1972/1974: “pelo Ato Complementar nº 43, de 1969, o Orçamento Plurianual de Investimentos deve considerar exclusivamente as despesas de capital”.

Na programação constante dos anexos, estão contemplados, porém,

tanto as despesas de capital como os dispêndios correntes que configuram, pois, um orçamento plurianual completo, com discriminação menor do que a do orçamento anual.

Três são as razões:

- fica evidenciado que a viabilidade do montante de despesas de capital programado está condicionada à contenção dos dispêndios correntes, no limite previsto. A ausência da previsão desses dispêndios levaria a superestimar a disponibilidade de recursos para investimentos, tornando irrealista o Orçamento Plurianual;
- segundo muitos projetos relevantes em áreas prioritárias, como as já citadas, se efetivam principalmente mediante dispêndios classificados como correntes na contabilidade orçamentária, tornando-se importante conhecer-lhe o dimensionamento;
- a realização do investimento implica, geralmente, encargos operacionais de manutenção, que têm de ser considerados na previsão de disponibilidade de recursos para novos projetos.

1.6.3 Desenvolvimento da função orçamentária

Nessa altura, e no que toca aos aspectos mais ligados à estrutura administrativa, valeria a menção a dois eventos de real significação para o desenvolvimento da função orçamentária.

O primeiro deles refere-se à publicação do Decreto nº 71.353, de 09 de novembro de 1972, que “dispõe sobre o Sistema de Planejamento Federal e dá outras providências”. Com esse Decreto, e em relação ao disposto no Decreto-lei nº 200/67, ficou melhor definido o Sistema de Planejamento Federal, englobando as atividades de planejamento, orçamento e modernização administrativa.

Por outro lado, as partes integrantes do sistema ficaram bem delimitadas, principalmente com a caracterização dos órgãos seccionais, que seriam as unidades que, em cada órgão da Administração Indireta Federal, centralizam as funções de planejamento, orçamento e modernização administrativa.

Contudo, o que nos parece mais importante nesse Decreto que

institucionalizou o Sistema de Planejamento Federal é que, com ele, são lançadas as bases operativas de um Sistema Nacional de Planejamento, na forma do artigo 69, que determina:

Ao órgão central do Sistema de Planejamento caberá articular-se com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a nível dos respectivos órgãos centrais de planejamento, mediante intercâmbio de informações e experiências, visando a compatibilizar os Sistemas de Planejamento, bem como prestar assistência técnica para implementação de programas e projetos relacionados com planejamento, orçamento e modernização administrativa.

O segundo evento diz respeito à Lei nº 6.059 de 19 de maio de 1974, que “dispõe sobre a criação, na Presidência da República, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e da Secretaria de Planejamento, sobre o desdobramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social e dá outras providências”.

Nesse particular, caberia uma breve revisão histórica, no terreno da teoria orçamentária.

Talvez o primeiro aspecto controverso em torno da função orçamentária tenha sido o da localização do órgão responsável pelas atividades de orçamento. Inicialmente, a dúvida prendia-se ao fato de ser esse órgão subordinado ao Poder Legislativo ou ao Poder Executivo. Em razão, sobretudo, da própria gênese do orçamento, caracterizado mais como um instrumento de controle político do Parlamento sobre a Coroa, prevaleceu a sua subordinação ao Poder Legislativo.

Contudo, em que pese a nossa primeira Constituição republicana, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, determinar que competia privativamente ao Congresso Nacional, orçar a receita e fixar a despesa federal, anualmente não se teve notícia de alguma proposta orçamentária que tenha sido elaborada pelo Congresso.

De imediato, o Poder Executivo assumiu essa responsabilidade, executando-a por intermédio do Ministério da Fazenda, sendo que já a Constituição de 1934 atribuiu tal encargo ao Presidente da República.

Com o desenvolver da função orçamentária, foi-se chegando à con-

clusão, com base inclusive em experiências internacionais, de que o órgão orçamentário deveria ficar ligado diretamente ao Presidente da República, ou seja, situado no nível mais alto da hierarquia executiva, o que propiciaria maior rapidez no processo decisório.

Mas foi somente em 1938, com o DASP, órgão integrante da estrutura da Presidência da República, que essa ideia pode ser implementada, cumprindo ainda, ressaltar que além das atividades de orçamento, ficavam também afetas a esse órgão as relativas a pessoal, referência legislativa e serviços públicos.

Posteriormente, o Decreto nº 53.914, de 11 de maio de 1964, definia como incumbência do Ministro do Estado Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica “coordenar a elaboração e a execução do Orçamento Geral da União”.

Tal medida, ainda que possa parecer um retrocesso em relação à estrutura anterior, uma vez que afastou da proximidade do Presidente da República o órgão orçamentário, teve a justificá-la o período extremamente conturbado de então, que estava a exigir uma total reorganização administrativa, missão essa que seria melhor desempenhada por um Ministro Extraordinário.

Todavia, o próprio Decreto-lei nº 200/67, que veio coroar todo aquele esforço reformista, manteve as atividades ligadas ao Planejamento e Orçamento como atribuição do então Ministério do Planejamento e Coordenação Geral.

Em meados dos anos 1970, as estruturas passaram a ficar mais bem adequadas, mediante algumas modificações procedidas no corpo administrativo do Governo Federal.

Assim é que, entre outras alterações, foi criada na Presidência da República uma Secretaria de Planejamento, com atribuições de assistir o Presidente da República e ficando para ela transferidas as atribuições que eram desempenhadas pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral.

O artigo 7º da Lei nº 6.036 de 1º de maio de 1974 define as novas atribuições:

À Secretaria de Planejamento da Presidência da República incumbe, em particular, assistir o Presidente da República:

I – Na coordenação do sistema de planejamento, orçamento e mo-

ternização administrativa, inclusive no tocante ao acompanhamento da execução dos planos nacionais de desenvolvimento,

II – na coordenação das medidas relativas à política de desenvolvimento econômico e social,

III – na coordenação da política de desenvolvimento científico e tecnológico, principalmente em seus aspectos econômico-financeiros, ressalvada a competência deferida à Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional,

IV – na coordenação de assuntos afins ou interdependentes que interessem a mais de um Ministério.

Anteriormente, essas atribuições eram desempenhadas pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral.

De outra parte, a classificação por funções, programas e subprogramas, instituída pela Lei nº 4.320/64, em face sobretudo da velocidade com que se vêm operando as mudanças institucionais nos Estados, Municípios e no Governo Federal, tornou-se pouco apropriada para servir de roupagem às atividades de planejamento e orçamento.

Ademais, a ausência de conceituação a respeito dos programas e subprogramas que dela fazem parte fez com que interpretações diferentes para um mesmo fato originassem classificações também diferentes, o que confundia bastante os administradores.

Era necessário, então, que se provocassem os esforços no sentido de estabelecer um esquema de classificação que, a par de oferecer informações mais amplas a respeito das programações de governo, propiciasse também uma uniformização de terminologia entre os níveis da União, dos Estados, do Distrito Federal e os Municípios.

Com esse propósito, o ainda Ministério do Planejamento, por intermédio das Portarias nº 9 e 23, respectivamente, de 28 de janeiro de 1974 e 29 de agosto de 1974, e com base no que dispõe o artigo 180 do Decreto-lei nº 200/67, combinado com o artigo 113 da Lei nº 4.320/64, atualizou a discriminação da despesa por funções constantes daquela Lei, além de estabelecer normas para o seu desdobramento.

Após uma primeira experiência com a classificação funcional-programática, os responsáveis pelas atividades orçamentárias nos diferentes

Ministérios, em vários Estados e Municípios, reunidos em Araxá/MG por ocasião do 1º Seminário de Orçamento Público, em dezembro de 1974, procederam a sua avaliação, objetivando identificar a necessidade de possíveis ajustamentos e modificações.

Por outro lado, também naquela oportunidade procurou-se chegar a conceituações básicas no tocante às diversas funções, programas e subprogramas, no intuito de facilitar a apropriação dos gastos, evitando-se assim o que ocorreu com a classificação da Lei nº.4.320/64, que justamente por falta dessas conceituações, tornou-se a sua aplicabilidade bastante difícil.

Como resultado dos trabalhos do Seminário de Araxá/MG, a Secretaria de Orçamento e Finanças, já inserida na Secretaria de Planejamento da Presidência da República, expediu a Portaria nº 04, de 12 de março de 1975, atualizando e ajustando a Portaria nº 9/74.

Em termos institucionais, no seu sentido mais amplo, o exercício da função orçamentária no âmbito federal tem sua base bem definida, pelo menos em seus aspectos de concepção teórica.

1.6.4 Recursos humanos à Administração Pública

Restou-nos, agora, saber como se deu o desempenho do elemento humano dentro dessas estruturas, ou melhor ainda, como respondeu tecnicamente às exigências cada vez maiores que lhes foram impostas pelo exercício da função orçamentária.

Essa abordagem, em razão da enorme importância que assumem as atividades de orçamento no processo administrativo, é parte integrante de um problema maior, relacionado com o preparo de recursos humanos para a Administração Pública.

Nesse particular, o nosso sistema de ensino, durante muito tempo, não ofereceu condições para que se implantassem cursos de formação e treinamento, diretamente dirigidos para a Administração Pública. As disciplinas que tratavam do assunto estavam dispersas nos diferentes cursos e currículos e nos variados níveis de ensino.

Foi o período em que toda a responsabilidade no preparo e treinamento de servidores públicos estava com o DASP, que inclusive mantinha

em seus cursos de administração, ministrando a partir de 1942 uma matéria intitulada “administração orçamentária”.

A situação veio a melhorar somente em 1952, quando realizou-se no Rio de Janeiro o primeiro Seminário Internacional de Administração Pública, que teve como consequência de ordem prática a criação da Escola Brasileira de Administração Pública, no âmbito da Fundação Getúlio Vargas.

Com a implantação do orçamento-programa, a função orçamentária assumiu um maior destaque dentro da Administração Pública justificando, dessa forma, um desenvolvimento teórico autônomo sob a forma de cursos e treinamento.

O técnico de orçamento fora moldado para uma realidade que implicava no desempenho de tarefas que lhe exigiam, tão somente, a par de um conhecimento básico da legislação pertinente, a aplicação de técnicas contábeis adaptáveis à atividade orçamentária.

No orçamento programado, além daqueles conhecimentos, também é importante a intimidade com certos conceitos econômicos, indispensáveis à avaliação de projetos e atividades em função de escalas de prioridades e condicionados à já sabida escassez de recursos.

A instituição desse tipo de orçamento no Brasil coincidiu com uma fase de grande reestruturação na administração federal, o que, forçosamente, não permitiu ao DASP que reorientasse como o desejado os seus tão eficientes cursos de treinamento.

Por outro lado, a Escola Brasileira de Administração Pública também não pode imprimir de imediato uma ênfase maior na parte de orçamento por programas, mesmo porque, em certos casos, isso ocasionaria uma mudança em sua própria orientação.

Assim, o esforço maior ficou a cargo do próprio Ministério do Planejamento, que teve, além de desenvolver quase autodidaticamente as técnicas associadas ao Orçamento por Programas, de incumbir-se de divulgá-las em toda a administração federal, e, às vezes, em Estados e Municípios.

Numa primeira fase do orçamento-programa, onde a preocupação maior residiu na determinação de uma estrutura de programas e em seus aspectos classificatórios, esse esforço foi suficiente para garantir um exercício

satisfatório da função orçamentária.

Contudo, entramos recentemente numa etapa mais avançada, quando os dados financeiros são conjugados com mensurações físicas e em que o acompanhamento e controle da execução orçamentária passam a ser encarados mais em termos de bens e serviços colocados à disposição do público e nos seus respectivos custos.

Assim, será necessário um esforço teórico-prático bem grande na área de orçamento, implicando na formação e treinamento maciços de técnicos especializados.

Já com essa consciência do problema, o então Ministério do Planejamento, tendo em vista obter uma ideia mais concreta sobre a carência desses técnicos, procedeu a uma coleta de informações relacionadas com atividades gerais de orçamento para o desenvolvimento de recursos humanos.

De posse do resultado desse trabalho, que possibilitou uma quantificação bastante aproximada das necessidades dos vários Ministérios, iniciou-se um programa de capacitação visando a dotar os diversos órgãos do Sistema Nacional de Planejamento de técnicos formados nos diferentes campos profissionais de interesse desse sistema, aos quais se ministram conhecimentos básicos nas áreas de planejamento, orçamento e modernização administrativa.

Esse programa, desenvolvido mediante convênio com entidades educacionais da melhor experiência, tem alcançado real êxito, cumprindo acentuar que, com a figura do Técnico de Planejamento, novas perspectivas se abrem para um pleno exercício da função orçamentária.

1.6.5 A história hoje

Diante da dinâmica do Estado, ele se moderniza e toda a sua estrutura junto com a sociedade que o compõe redige nova Carta Magna que vem a ser promulgada em 5 de outubro de 1988 que incorpora novas preocupações com a Gestão Pública, modernizando a Lei nº 4.320/64 e institui, conforme Art. 165, I §1º, o **Plano Plurianual (PPA)** que substitui os anteriores orçamentos plurianuais de investimento.

Agora, o PPA dá atenção à regionalidade que melhor deverá definir as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública no âmbito geral

Plano Plurianual (PPA)

Lei de periodicidade quadrienal, de hierarquia especial e sujeita a prazos e ritos peculiares de tramitação, instituída pela Constituição Federal de 1988 como instrumento normatizador do planejamento de médio prazo e de definição das macro-orientações do Governo Federal para a ação nacional em cada período de quatro anos, sendo estas determinantes (mandatórias) para o setor público e indicativas para o setor privado (art. 174 da Constituição). Consoante estabelece o art. 165, § 1º da Constituição, “a lei que instituir o PPA 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”.

Fonte: www.camara.gov.br (2007)



para com as despesas de capital para os programas de longo prazo “duração continuada” (Art. 165 III § 1º).

Ainda na direção da evolução da gestão pública, é editada a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências que passa a ser conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Essa lei estabelece normas de finanças públicas e alerta para a responsabilidade da gestão fiscal, ao conectar-se ao Título IV Seção IX e artigos.

A LRF tem uma abrangência social significativa, pois permite a participação da sociedade no processo do controle por sindicatos, comunidades, corporações profissionais, e outras formas organizadas da sociedade, ou por qualquer cidadão comum. Esse caminho se dá pela publicidade do orçamento e a todo ato de gestão.

Num sentido constitucional, ela dá implementação ao segmento da Carta Magna no que trata de Finanças Públicas, Capítulo II do Título VI (artigos 163 a 168 – CF/88). Essa particularidade confere uma extensão imediata da Constituição, como norma complementar quanto à elaboração do PPA.

1.7 Atribuições econômicas do Estado

A partir dos estudos de Maslow (apud MOTTA, 2002, p. 72), “[...] passa-se a considerar o homem complexo como um indivíduo que tem necessidades ligadas ao seu ego, ao seu desenvolvimento pessoal, à sua aprendizagem e à sua realização”.

O modelo preconizado por Maslow identifica em suas necessidades básicas as funções fisiológicas – condições básicas: equipamentos – remuneração – até a sua autorrealização – aprendizagem.

Nesse contexto, o Estado passa a desenvolver algumas funções eleitas básicas como educação, saúde e segurança que se constituem em elementos mínimos e essenciais à sua preservação – entendam-se esses três elementos como essenciais na mais ampla significação.

Stiglitz (apud MATIAS-PEREIRA, 2006) define como funções básicas do Estado: promover a educação como forma de construir uma sociedade mais

igualitária; fomentar a tecnologia, oferecendo suporte ao setor financeiro; investir em infraestrutura: instituições, direitos de propriedade, contratos, leis e políticas no sentido de garantir a sua prosperidade através da participação na prevenção da degradação ambiental e assim promover o desenvolvimento sustentável; e criar e manter uma rede de seguridade social. (III, §5º Art. 165 CF/88)

Ao olharmos a gestão financeira, podemos entender que o Estado tem um papel importante na promoção de ações de interesse público que exigem recursos para sua alocação e aplicação.

Antes de falarmos sobre as funções econômicas do Estado, geradoras de despesas e que exigem recursos para o seu financiamento, vamos analisar as competências do Setor Público. Para isso, elaboramos um estudo sobre as concepções doutrinárias que justificam a intervenção do Estado na economia capitalista.

Segundo Giacomoni (2007, p. 21), o liberalismo econômico, especialmente no final do Século XVIII e início do Século XIX, foi o laboratório das Teorias Econômicas Clássicas, que definiam poucas funções ao Estado.

No Século XIX, o capitalismo centrou-se no mercado devido a sua revitalização, produzido pela sequência de revoluções ocorridas nas indústrias – revolução industrial – que fortaleceu o capitalismo concorrencial decorrente de um cenário que oferecia uma segurança à estabilidade monetária, juntamente com o progresso científico que permitiu ao Estado se ausentar de sua participação, deixando de exercer o papel de regulador quando exerce o papel intervencionista.

Na transição do Século XIX para o Século XX, começam a surgir crises periódicas no sistema capitalista. As grandes empresas, os monopólios, o protecionismo e os sindicatos colaboraram no processo de deflagração dessas crises. Dá-se início à destruição inapelável do mercado como mecanismo regulador do sistema econômico. A essa multiplicidade de fatores extramercado somam-se as consequências da Primeira Guerra Mundial – a economia sofre um desequilíbrio que desemboca na Grande Depressão dos anos de 1930 (*crash* da bolsa de Nova York em 1929)

Segundo Giacomoni (2007, p. 38):

Keynesianismo

Procura resolver o problema do desemprego pelo aumento dos gastos públicos e pela diminuição das taxas de juros, para estimular o consumo e desencorajar o entesouramento.

Fonte: Lacombe (2004, p.189).



O tripé microeconômico dos clássicos – oferta, demanda e preço – no modelo Keynesiano cedeu lugar a uma vertente macroeconômica: a demanda global mais o investimento global determinam a renda global, e essas três variáveis responsabilizam-se pelo nível de emprego.

Ainda de acordo com o Giacomini, o controle dessas variáveis poderia ser atribuído ao Estado. O sistema de Keynes contribuiu para a aceitação natural da intervenção estatal, em especial na dinamização da demanda agregada e no emprego dos instrumentos de política de estabilização econômica.

A função estabilizadora de Estado tem como interesse principal a manutenção do valor estável da moeda. O descontrole da moeda tende a provocar flutuações em preços e empregos. A política de Estado deve ter uma função estabilizadora, em especial numa economia que se desenvolve e por consequência aumenta em complexidade. Também o clima social torna-se menos tolerante.

Segundo Musgrave (1976), Keynes (apud GIACOMONI 2007, p. 22), como principal doutrinador na busca de uma fórmula salvadora do capitalismo ameaçado pela depressão, pela ideologia marxista e também pela forte simpatia à Revolução Russa, somada à incerteza da liberdade individual, optou-se pela perda de parte da liberdade econômica, contribuindo assim para o envolvimento ativo do Estado como meio de atenuar os efeitos das flutuações dos ciclos econômicos. Assim, pode o Estado intervir de forma natural na dinamização da demanda agregada e na utilização dos instrumentos de política de estabilização econômica.

Síntese

Ao longo dessa unidade, você teve um contato com as atividades funcionais do Estado e seu papel como agente regulador do comportamento da economia, através da implementação da atividade do planejamento, sua evolução e implementação no âmbito governamental.

Você viu também a função orçamentária e o surgimento do orçamento programa, sua implantação através da Lei nº 4.320/1964 e Decreto Lei nº 200/1967, seu acompanhamento e sua modernização com a apresentação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Agora, você vai conhecer as principais funções do Estado e política orçamentária. Vamos em frente e bom estudo!

A política fiscal e as funções do Estado

Unidade

2

Competências

Ao concluir o estudo desta unidade, você saberá quais são as principais funções do Estado, além de ter conhecimentos sobre política orçamentária e seus princípios.

2 A política fiscal e as funções do Estado

2.1 Funções do Estado

No Século XX, o Estado passa de mero prestador de serviços essenciais a assumir uma efetiva participação intervencionista na economia, resultado da evolução dos princípios teóricos, assim como uma maior participação em programas voltados para a distribuição da renda nacional. Essa mudança dá-se em virtude de que o mercado não é mais o único regulador.

A crise da **década de 1930** consolidou a necessidade dessa presença do Estado com a função de regulador da economia, a fim de combater a inflação, o desemprego, a promoção do bem-estar social, uma distribuição de renda de forma mais equitativa e uma ampliação das políticas de seguridade social, como forma de atender as populações menos favorecidas.

Esses fatores fizeram com que fossem ampliadas as atribuições do Estado, segundo Musgrave (apud REZENDE, 1979, p. 26), que as classifica em três grandes categorias:

- promover ajustamentos na alocação de recursos – função alocativa;
- promover ajustamentos na distribuição da renda – função distributiva;
- manter a estabilidade econômica – função estabilizadora.

2.1.1 Função alocativa

A função alocativa “diz respeito ao fornecimento de bens públicos” (GIAMBIAGI, 2008, p. 10). Nesse caso, a iniciativa privada deixa de prover de forma eficiente, por desinteresse econômico (demora do retorno) ou por falta de capacidade de investimento. O **bem público** não é disponibilizado conforme a necessidade do mercado, o que leva o Estado a participar para garantir o fornecimento desses bens. Essa intervenção decorre, muito provavelmente, das manifestações e críticas provenientes da sociedade. A

Para saber mais sobre a crise da década de 1930, acesse http://www.constelar.com.br/constelar/122_agosto08/estadosunidos1.php.



Bens públicos: são caracterizados como bens cujos consumos por parte de um indivíduo não prejudica o consumo dos demais indivíduos (consumo indivisível ou não-rival), pois todos se beneficiam de sua produção. Uma vez produzidos, os bens públicos irão beneficiar a todos os indivíduos, independentemente da participação de cada um no rateio dos custos. Não há como mensurar o benefício a cada usuário.



participação do Estado se dá devido a sua responsabilidade intrínseca, por esse bem ou serviço – daí o nome genérico de serviços públicos.

São exemplos de bens públicos: justiça, segurança pública e defesa nacional (bens intangíveis), saúde, educação (bens semipúblicos ou meritórios) e construção de usinas (bem de desenvolvimento).

Segundo Musgrave & Musgrave (apud GIACOMONI, 2007, p. 23), tem-se como exemplo de um bem privado típico – “par de sapatos” – que reúne as seguintes características: os benefícios do mesmo estão limitados a um consumidor qualquer, há rivalidade no consumo desse bem e o consumidor é excluído no caso de não-pagamento.

O Quadro 1 apresenta características de bem público e bem privado:

Bem Público	Bem Privado
Os benefícios gerados pelos bens públicos estão disponíveis para todos os consumidores. O financiamento desses bens não pode se dar de forma voluntária; estes dependem da obtenção compulsória de recursos, através da cobrança de impostos.	O não pagamento por parte do consumidor impede a operação e, conseqüentemente, o benefício. São excluídos do consumo aqueles que não estão dispostos ou que estão incapacitados de fazê-lo.
Os benefícios estão disponibilizados a todos os consumidores não podendo ser individualizados. (consumo/uso é indivisível – consumo coletivo). Benefício indivisível.	Há uma troca entre vendedor e comprador e uma transferência da propriedade do bem.
Não podem ser fornecidos de forma compatível com as necessidades da sociedade através do sistema de mercado.	É oferecido por meio dos mecanismos próprios do sistema de mercado.
O processo político surge como substituto do mecanismo do sistema de mercado.	A operação toda é eficiente.

Quadro 1: Características do bem público e do bem privado
Fonte: adaptado de Giaconomi (2007, p. 23)

O Estado se utiliza da arrecadação de tributos (recursos orçamentários) para atender a provisão de bens com características de bens privados. É o caso dos bens mistos, em que se misturam bem público

e bem privado. O exemplo é o da educação e da saúde, que são bens privados que podem ser operados e comercializados no mercado pela iniciativa privada, podendo seus benefícios serem individualizados. A educação e a saúde também são bens públicos. Quando cresce o nível cultural da comunidade, há um crescimento no nível educacional, assim como melhora a qualidade de vida das pessoas quando dispõem de efetivo serviço de saúde, fatores estes que contribuem para o Índice do Desenvolvimento Humano (IDH).

É relevante destacar a distinção entre “produção” e “provisão” de bens e/ou serviços públicos. Bens privados podem ser produzidos e comercializados seja por organizações privadas e/ou estatais. Como exemplos, temos a energia elétrica, a água, a coleta e o tratamento de esgoto e de lixo. Os bens públicos são, em sua maioria, produzidos e colocados à disposição do público através do Estado empresário, (educação, saúde, etc.), mas também são produzidos por organizações privadas, que os colocam à disposição para venda ao Estado mediante acordo. São os chamados **bens “semipúblicos” ou “meritórios”**, são bens que geram externalidades positivas.

2.1.2 Função distributiva

A função distributiva “está associada a ajustes na distribuição de renda que permitam que a distribuição prevalecente seja aquela considerada justa pela sociedade” (GIAMBIAGI, 2008, p. 10). É a redistribuição de rendas realizada através das transferências dos impostos e dos subsídios governamentais. Um bom exemplo é a destinação de parte dos recursos provenientes da tributação ao serviço público de saúde, serviço este mais utilizado por indivíduos de menor renda.

Musgrave e Musgrave (apud GIACOMONI, 2007, p. 25) nos chamam atenção para dois problemas que dificultam a transformação de uma regra considerada justa em uma política real de distribuição de renda:

- é difícil ou mesmo impossível comparar os diferentes níveis de utilidade que indivíduos diversos derivam de suas rendas;
- o tamanho do “bolo” disponível para distribuição está relacionado com a forma através da qual aquela é realizada.

Bens semi-públicos ou meritórios:

são aqueles cujo consumo, individual ou coletivo, ainda que sujeitos ao princípio da exclusão, são providos pelo Poder Público pelo fato de gerarem altos benefícios sociais e externalidades positivas. Podem ser produzidos pela iniciativa privada, pois são submetidos ao princípio da exclusão. Isto é, podem ser produzidos, total ou parcialmente, pelo setor público, devido aos benefícios sociais e às externalidades positivas.



Para saber mais sobre os Direitos Sociais, consulte a Constituição Federal de 1988, Título II, Cap. II e artigos, e Título VIII, em sua totalidade, seguinte site: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm.



O orçamento público também assume importância decisiva quando o Estado objetiva desempenhar sua função distributiva, que pode ocorrer tanto pelo lado da receita quanto pelo lado da despesa orçamentária.

Giacomoni (2007) enfatiza o uso do orçamento como um instrumento de alocação e de distribuição de renda.

O orçamento público, assim como a função alocativa, é o principal instrumento para a viabilização das políticas públicas de distribuição de renda. Considerando que o problema distributivo tem por base tirar de uns para melhorar a situação de outros, o mecanismo fiscal mais eficaz é o que combina tributos progressivos sobre as classes de renda mais elevada com transferência para aquelas classes de renda mais baixa (GIACONOMI, 2007, p. 25).

O imposto sobre a renda é apontado como o instrumento mais adequado às políticas distributivas. Programas de governo que optem por transferências de renda como, por exemplo, o **Bolsa Família**, que pode atenuar as disparidades entre as classes sociais.

Programa Bolsa Família:

foi criado para apoiar as famílias mais pobres e garantir a elas o direito à alimentação e o acesso à educação e à saúde. O programa visa a inclusão social dessa faixa da população brasileira, por meio da transferência de renda e da garantia de acesso a serviços essenciais. Em todo o Brasil, mais de 11 milhões de famílias são atendidas pelo Bolsa Família.

Fonte: http://www.caixa.gov.br/Voce/Social/Transferencia/bolsa_familia/index.asp.



2.1.3 Função Estabilizadora

A função estabilizadora “tem como objetivo o uso da política econômica visando a um alto nível de emprego, à estabilidade dos preços, à obtenção de uma taxa apropriada de crescimento econômico” (GIAMBIAGI, 2008, p. 10).

Keynes (apud GIAMBIAGI, 2008, p.14) passou a defender a função estabilizadora do Estado a partir da publicação da obra de sua autoria, “Teoria Geral do Juro, do Emprego e da Moeda”, em 1936.

Até então, havia a crença de que o mercado possuía a capacidade de se autoajustar ao nível pleno de emprego. O nível de emprego era dado pelo nível de demanda. O nível de emprego está condicionado ao consumo de mercado. Daí as políticas monetárias, em especial a Política Fiscal – Restritiva – de Estado, como forma de alavancar a ocupação da mão-de-obra – emprego através de superávit primário, que significa de forma ampla receitas governamentais superiores às despesas, desconsiderando-se ingressos e dispêndios com juros. Assim

pretende-se que o setor público não necessite de se financiar mediante emissão monetária ou assunção de novas dívidas.

Segundo Musgrave & Musgrave (apud GIACOMONI, 2007, p. 26):

O orçamento público é um importante instrumento da política de estabilização. No plano da despesa, o impacto das compras do governo sobre a demanda agregada é expressivo, assim como o poder de gastos dos funcionários públicos. No lado da receita, não só chama a atenção o volume, em termos absolutos, dos ingressos públicos, como também a variação na razão existente entre a receita orçamentária e a renda nacional, como conseqüência das mudanças existentes nos componentes da renda (lucros, transações comerciais, etc.).

Além das políticas fiscais, podemos utilizar políticas monetárias como forma de controlar a oferta monetária e de conseguir estabilidade. Se o mercado é mau regulador da oferta de moeda, criaram-se os Bancos Centrais com a finalidade de exercer o controle da oferta monetária às necessidades da economia. Para tal, poderá lançar mão de medidas, como:

- manutenção de certos níveis de disponibilidade para aplicação pelos bancos;
- controle da taxa de juros;
- lançamento de títulos públicos;
- funcionamento do **open market**.

Receita

Usualmente, o termo receita é entendido como a quantia recebida ou arrecadada durante um determinado período. Na contabilidade geral, receita é a entrada de elementos para o ativo em função da venda de mercadorias, prestação de serviços, aluguéis, juros ou pela redução do passivo sem uma correspondente redução no ativo.

Na contabilidade pública, receita pública engloba todo e qualquer recolhimento de recursos feitos aos cofres públicos, realizado sob a forma de numerário e de outros bens representativos de valores, que o governo tem o direito de arrecadar em virtude da Constituição, das leis,

Open market: significa “mercado aberto”. É o mercado de compra e venda de títulos públicos, utilizado como instrumento da política monetária para influir nas reservas bancárias, nas taxas de juros, na oferta de moeda e nas taxas de câmbio, se houver correção cambial.
Fonte: Lacombe (2004).



Externalidade negativa:

corresponde às situações em que a ação de determinado indivíduo ou empresa prejudica, direta ou indiretamente, os demais indivíduos ou as empresas. Exemplo comum: o lixo despejado por indústrias químicas nos rios e mares e a poluição do ar pelas indústrias em geral.



dos contratos ou de quaisquer outros títulos que derivem direitos a favor do Estado. Ou de acordo com Araújo (2006, p. 92), “[...] recursos auferidos na gestão que serão computados na apuração do resultado financeiro e econômico do exercício”.

Despesa

É a permuta de unidade monetária por um bem ou serviço. Constituem despesas públicas todos os desembolsos efetuados pelo Estado no atendimento dos serviços e encargos assumidos no interesse geral da comunidade, nos termos da Constituição, das leis, ou em decorrência de contratos ou outros instrumentos (SILVA, 2008, p. 125).

O objetivo de toda a política orçamentária é corrigir as falhas de mercado e as distorções, visando manter a estabilidade, melhorar a distribuição de renda e alocar os recursos com mais eficiência. O orçamento tem ainda a função de regular o mercado e coibir abusos, reduzindo falhas de mercado e **externalidades negativas**. Daí, as formas intervencionistas que o governo pode lançar como instrumentos e recursos utilizados para intervir na economia.

O orçamento é um instrumento balizador da economia através das funções já descritas e destacadas: alocativa, distributiva e estabilizadora.

2.2 Princípios orçamentários

São premissas, linhas norteadoras a serem observadas na concepção, elaboração, aprovação e execução da lei orçamentária, podendo ser utilizados como instrumento para dirigir a economia de uma nação.

Na história, o orçamento teve importância na forma de evitar revoluções e conseguir limitar a ação dos governos de cobrar impostos exagerados da sociedade ou sem identificação de sua **finalidade**.

O princípio jurídico se sobrepõe aos princípios normativos, o que proporciona o sentido harmônico aos princípios orçamentários, que segundo Jund (2008 p. 70) se constituem de regras norteadoras do processo de elaboração, aprovação, execução e controle do orçamento, definidos na Constituição Federal e na legislação complementar de forma implícita ou através de interpretações doutrinárias acerca do tema.

Constituição Federal de 1988, Título VI, Cap. II, Seção II; Lei nº 4.320/64, art.2º. in litteris.

Segundo o glossário oferecido pelo Tesouro Nacional, Princípios Orçamentários são regras que cercam a instituição orçamentária, visando dar-lhe consistência, principalmente no que se refere ao controle pelo Poder Legislativo. Os principais são universalidade, unidade, exclusividade, especificação, periodicidade, autorização prévia, exatidão, clareza, publicidade, equilíbrio e programação.

Os princípios orçamentários procuram balizar os processos e as práticas orçamentárias com estabilidade, consistência e transparência, a fim de que possam ser controlados pela sociedade e pelo órgão que a representa que é o Poder Legislativo.

No Quadro 2 estão demonstrados os princípios mais difundidos:

Legalidade	Define a prescrição legal de subordinação da Administração Pública aos preceitos constitucionais, no trato da matéria orçamentária, no que diz respeito às leis do Plano Plurianual, às diretrizes orçamentárias e aos orçamentos anuais, todas de iniciativa do chefe do Poder Executivo (art. 165 da CF/1988)
Anualidade	A lei orçamentária possui periodicidade anual, coincidindo com o ano civil, conforme previsto no art. 34 da Lei nº 4.320/64, que trata do exercício financeiro no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de cada ano-calendário.
Unidade	Compreende a existência de uma única lei orçamentária, visa à prática da movimentação financeira do Tesouro consubstanciada no chamado princípio de unidade de caixa, objetivando o cumprimento da fiscalização orçamentária e financeira por parte do Poder Legislativo.
Universalidade	O princípio da universalidade preceitua que o orçamento único deve conter todas as receitas e todas as despesas pelos seus valores brutos, compreendendo um plano financeiro global, não devendo existir despesas ou receitas estranhas ao controle da atividade econômica estatal.
Orçamento Bruto	Prescreve que todas as receitas e despesas devem constar da lei orçamentária e de créditos adicionais pelos seus valores brutos, vedadas as deduções.
Programação	Decorrente da necessidade de estruturar o orçamento pelos chamados programas de trabalho que constituem em instrumentos de organização da ação governamental, visando à concretização dos objetivos definidos, sendo mensurados por indicadores estabelecidos no Plano Plurianual.
Equilíbrio	Em cada exercício financeiro, o montante da despesa não deveria ultrapassar a receita prevista para o período. O equilíbrio não é uma regra rígida, embora a ideia de equilibrar receitas continue ainda sendo perseguida, principalmente a médio ou longo prazo.

Exclusividade	A lei orçamentária não conterá matéria estranha à previsão da receita e a fixação da despesa. Exceção feita à autorização para abertura de créditos suplementares à contratação de créditos, conforme previsão constitucional (art. 165, parágrafo 8, CF/1988).
Participativo	No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.
Especificação	Tem por escopo vedar as autorizações globais, ou seja, a classificação e designação dos itens que devem constar do orçamento, de forma a tornar o planejamento o mais analítico possível, caracteriza o “carimbo” dos recursos públicos.
Publicidade	Torna o conteúdo orçamentário público para o conhecimento da sociedade e eficácia de sua validade.
Clareza	Não obstante a observação das exigências técnicas orçamentárias, especialmente em matéria de classificação das receitas e despesas, o orçamento deve ser claro e compreensível para qualquer indivíduo.

Quadro 2: Princípios Orçamentários
Fonte: Jund (2008, p. 79-80)

Mais à frente, você conhecerá os princípios definidos na Lei nº 4.320/64, (caput do art. 2º).

2.2.1 Princípio da unidade/totalidade

O orçamento deve ser uno, fundamentado em uma única política orçamentária e estruturado uniformemente para um exercício financeiro, com todas as receitas e despesas que visem aos mesmos objetivos, em uma única lei orçamentária, constituindo-se num só ato político do Poder Legislativo, com o objetivo maior de satisfazer as necessidades coletivas e da fiscalização orçamentária e financeira, dentro de cada esfera da federação.

Esse princípio está consagrado na legislação brasileira por meio da CF/1988 (art. 165, §5º) e Lei nº 4.320/64 (art. 2º).

2.2.2 Princípio da universalidade

Segundo Silva (2008, p. 47), para que o orçamento alcance seu objetivo de controle da atividade econômica do Estado, não deverão existir receitas

ou despesas estranhas a esse controle. Isto é “A Lei Orçamentária Anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa” Constituição Federal (art.165 § 8º).

Também, assim, se expressa Sebastião de Sant’Anna e Silva (apud GIACOMONI, 2007, p. 67), o princípio da universalidade possibilita ao Poder Legislativo:

- conhecer a priori todas as receitas e despesas do governo e dar prévia autorização para a respectiva arrecadação e realização;
- impedir o Executivo de realizar qualquer operação de receita e despesa sem prévia autorização parlamentar;
- conhecer o exato volume global das despesas projetadas pelo governo, a fim de autorizar a cobrança dos tributos estritamente necessária para atendê-las.

Segundo Burkhead (1971, p. 139), o princípio da universalidade caracteriza-se por compreender por orçamento toda a atividade financeira de um governo, e que não devam existir recursos fora do controle orçamentário.

2.2.3 Princípio da anualidade/periodicidade

O orçamento público deve ser elaborado e ter sua execução aprovada por período que corresponde ao exercício financeiro, que se inicia em 1º de janeiro e termina em 31 de dezembro. Esse princípio tem fundamento econômico, devido às incertezas quanto a previsões de gastos para períodos mais longos, em especial as despesas de custeio e também ao aparecimento de novas necessidades coletivas. O princípio da anualidade favorece a regra da criação de tributos, ou seja, a anterioridade da lei ao exercício financeiro. Também a CF/1988 (art.165) se refere à anualidade da lei.

Além dos evidenciados na Lei nº 4.320/64, segundo alguns doutrinadores, os princípios orçamentários não têm caráter absoluto ou dogmático, havendo divergências sobre estrutura e conceitos.

2.2.4 Princípio da legalidade

O orçamento é objeto de uma lei específica, e como tal deve cumprir a formalidade prevista para o seu processo de elaboração legislativa. Assim, verificamos que o Presidente da República detém a iniciativa exclusiva para o

Legislação Substantiva ou Material: é o complexo de normas que regem as relações jurídicas, definindo a sua matéria.



estabelecimento do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) (CF, art.165). Após a iniciativa, serão esses instrumentos normativos encaminhados à Câmara dos Deputados (casa inicial) e, posteriormente, ao Senado Federal (casa revisora). Após a deliberação legislativa, encaminhar-se-á para a sanção do Presidente da República. Ou, ainda, encaminhados ao Congresso Nacional para análise e deliberação legislativa, e, após, à sanção do Presidente da República.

O Congresso Nacional compreende a Câmara dos Deputados (Casa inicial), e Senado Federal (Casa revisora). Esses projetos são inicialmente analisados, quando, então, recebem pareceres da Comissão Mista do Congresso.

2.2.5 Princípio do orçamento bruto

Estabelece que todas as receitas e despesas devem constar do orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução, de forma a permitir efetivo controle financeiro do orçamento e universalidade. Esse princípio está consagrado na Lei nº. 4320/64 (art. 6º).

2.2.6 Princípio da exclusividade/pureza/equilíbrio

A lei orçamentária não poderá conter matéria estranha à previsão das receitas e à fixação das despesas. Exceção feita às autorizações de créditos suplementares e operações de crédito, inclusive, à antecipação de receita orçamentária. Princípio consagrado na CF/1988 (art. 165, §8) e Lei nº. 4320/64 (art.7º). Significa que o orçamento deve conter apenas assuntos do Direito Financeiro e não **Legislação Substantiva**.

2.2.7 Princípio da publicidade

Nos governos democráticos, em que é permitida a participação popular no acompanhamento da gestão pública, devemos dar publicidade aos atos administrativos. O orçamento, como instrumento do planejamento que qualifica e quantifica as ações futuras, deve ser de conhecimento do legislativo, mas também das demais pessoas, tanto quanto do Projeto de Lei (quando da preparação) como em sua discussão legislativa e durante sua execução para o exercício do controle.

Sobre o papel da função econômica do estado à teoria Keynesiana do pleno emprego às dívidas governamentais e déficits, leia BURKHEAD, 1971, Cap. XVII – Equilíbrio Orçamentário p. 557-588.



Princípio consagrado na CF/1988 (art. 37, caput art. 165 § 3º) e Lei Complementar nº 101/2000 (arts. 52 e 53).

2.2.8 Princípio da clareza

O princípio da publicidade se completa quando houver a compreensão do conteúdo técnico, oferecendo garantia da transparência e total acesso a qualquer interessado nas informações necessárias ao exercício da fiscalização sobre a utilização dos recursos arrecadados dos contribuintes.

2.2.9 Princípio da especificação/discriminação ou especialização

Não se consignarão dotações globais destinadas a atender indiferentemente a quaisquer tipos de despesas.

As receitas, assim como as despesas, devem aparecer de forma pormenorizada, identificando a origem desses recursos e sua aplicação em nível de elemento. Essa regra contribui para a transparência e clareza das informações orçamentárias.

Princípio consagrado na Lei nº 4.320/64 (arts. 5º e 15º) e Lei Complementar nº 101/2000 – LRF.

2.2.10 Princípio da programação

Princípio decorrente da evolução do processo de orçar, em especial quando da alocação de recursos ligados ao plano de ação governamental, na medida em que vincula as normas orçamentárias à consecução dos programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento.

Segundo Jund (2008, p. 79), o princípio da programação:

decorre da necessidade de estruturar o orçamento pelos chamados programas de trabalho que consistem em instrumentos de organização da ação governamental, visando à concretização dos objetivos definidos, sendo mensurados por indicadores estabelecidos no Plano Plurianual.

O programa de trabalho que define qualitativamente a programação orçamentária também encontra as realizações pretendidas traduzidas em termos físicos e financeiros.

2.2.11 Princípio da não afetação ou não vinculação da receita

É vedada a vinculação de tributos (impostos) de forma a atender despesas que não as definidas em lei específica.

Esse princípio postula a existência de Caixa Único do Tesouro, objetivando conferir flexibilidade à execução orçamentária.

Princípio consagrado na CF/1988 (art. 167º, IV).

2.2.12 Princípio participativo

Princípio aplicável no âmbito da Gestão Municipal, em que se pratica a gestão orçamentária participativa, que consiste em instrumento de garantia da gestão democrática, caracterizando um de seus instrumentos de execução de política de desenvolvimento urbano.

Princípio consagrado na CF/1988 (art.182º) e Lei nº 10.257, de 10/07/2001 (art. 44º).

2.2.13 Princípio da legalidade da tributação

Este princípio diz respeito às limitações do poder de tributar que o estado possui, atendidos os princípios da legalidade e da anterioridade tributária e observadas as exceções constitucionais.

Princípio consagrado na CF/1988 (arts. 150º e 153º, § 1º).

Segundo Giacomoni (2007, p. 63), esses princípios não têm merecido aprovação unânime.

Se considerarmos que o Governo não é um ser inanimado, mas uma organização dinâmica, que sofre modificações pelo seu ambiente, pelos seus encargos ou pelas pressões, se faz necessário o equilíbrio entre eles. Somente assim será possível ter uma pronta resposta à comunhão de propósitos.

Burkhead (1971, p. 140) assim se manifesta, quanto aos princípios:

Estes princípios podem ser úteis como meio de se estudar alguns aspectos do processo orçamentário. Se considerados, todavia, como mandamentos, são completamente irrealis. Os governos como excelentes sistemas orçamentários violam essas regras com bastante frequência.

Os princípios aqui preconizados, segundo Silva (apud Giaconomi 2007, p. 64) não têm caráter absoluto ou dogmático que resistiram a história, e como tais podem sofrer transformações e modificações em seu conceito e significado.

Por isso continuam mantendo sua utilidade conceitual, embora, vez por outra, não atendam ao Estado moderno, razão por que são estabelecidos por meio de dispositivos legais.

Devem ser observadas a validade e a utilidade dos mesmos, assim como os prejuízos advindos de sua inobservância.

Como podem ser constatados, os princípios orçamentários formam um conjunto de normas orientadoras que balizam os processos e as práticas orçamentárias, com o objetivo de oferecer estabilidade e consistência, principalmente no que se refere a sua transparência e ao seu controle pelo Poder Legislativo e pelas instituições da sociedade.

Tais princípios constituem linhas norteadoras de ação, e o controle social da gestão pública.

Síntese

Na unidade 2, você teve contato com as funções intervencionistas do Estado, que ocorrem por meios das políticas públicas, no momento da alocação de recursos para o fornecimento e disponibilização de bens públicos à sociedade, como também com a promoção do ajustamento da distribuição da renda a segmentos representativos da sociedade, assim como na alocação de recursos de forma a promover o crescimento econômico. Você aprendeu que as alocações obedecem a certos princípios a que os orçamentos estão submetidos.

Na próxima unidade, você vai conhecer as fases da construção do orçamento, como tributação e gastos públicos. Mãos à obra!

Ciclo orçamentário

Unidade



Competências

Ao final desta unidade, você compreenderá as fases da construção do orçamento, enquanto instrumento político para a cobrança de tributos; os limites para a realização de gastos públicos e as definições de responsabilidades.

3 Ciclo orçamentário

3.1 Elaboração do orçamento

Os ciclos orçamentários podem ser definidos como uma série de passos que se repete em períodos prefixados e na qual os orçamentos sucessivos são elaborados, votados e executados, com os resultados sendo avaliados.

Constitui, portanto, a articulação de um conjunto de processos dotados de características próprias, que se sucedem ao longo do tempo e se realimentam cada vez que esses são novamente implementados.

Daí a necessidade de não confundirmos o ciclo orçamentário com o exercício financeiro, pois este corresponde à fase de execução do orçamento, considerando-se que a fase de elaboração do projeto de lei orçamentária e sua apreciação, votação, aprovação, sanção e publicação da lei orçamentária, precedem o exercício financeiro. Segundo a Lei 4320/64, o exercício financeiro tem seu início em 1º de janeiro e encerra-se em 31 de dezembro de cada ano. A fase de avaliação da execução e da prestação de contas ultrapassa o exercício financeiro.

Esse processo articulado resulta da singular natureza do orçamento, que, desde a sua mais remota origem, verificada no final da primeira metade do século vinte, tem sido entendido como um instrumento político. Isso ocorre como uma forma de estabelecer parâmetros para a cobrança de tributos, fixação de limites para a realização de gastos públicos, definição de responsabilidades e articular parte expressiva do sistema de checagem de balanços constituído pela sociedade para controlar o exercício do Poder que esta **deferir** ao Estado.

Como instrumento político, segundo Burkhead (1971, p.108), “o orçamento se desenvolveu como instrumento de controle democrático sobre o Executivo. O poder financeiro veio fixar-se no Legislativo, com o fim de impedir que o Executivo viesse a instituir impostos arbitrariamente”.

A partir daí é que as funções do orçamento foram gradativamente sendo ampliadas, com vistas a assegurar que os recursos fossem aplicados

Deferir: atender; despachar em favor de alguém que requereu alguma coisa.
Fonte: Lacombe (2004)



Sobre o PPA acesse http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/PPA/Elaboracao:PL
Sobre a LDO acesse http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/LDO/Elaboracao:PL?p_ano=2009



segundo um conjunto de princípios orientados para a boa gestão da coisa pública. Por essa razão, há uma ampla participação de órgãos institucionais de representação, como o Congresso Nacional, com poder decisório e atenta vigilância das instituições da sociedade.

Os demais instrumentos do orçamento (instrumento de planejamento e programação, de gerência e administração, de contabilidade e administração financeira, e de controle e avaliação) são evidenciados na sua condição de instrumento político.

O ciclo orçamentário compreende um conjunto de quatro grandes fases, cuja materialização se estende por um período de tempo superior ao do exercício financeiro, daí se pensarmos em termos de **Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**, o ciclo orçamentário se estenderá por um período ainda maior, envolvendo uma visão de médio prazo, qual seja:

- elaboração e apresentação do projeto de lei orçamentária;
- apreciação, aprovação e autorização legislativa;
- programação e execução da Lei Orçamentária;
- acompanhamento e avaliação da execução da Lei Orçamentária.

A primeira fase, a cargo do Poder Executivo, envolve, além das tarefas relacionadas à estimativa da receita, um conjunto de atividades, normalmente, referidas como formulação do programa de trabalho – que compreende o diagnóstico de problemas, a formulação de alternativas, a tomada de decisões, a fixação de metas e a definição de custos. A compatibilização das propostas setoriais dos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, à luz das prioridades estabelecidas e dos recursos disponíveis, será encaminhada ao órgão central do sistema de orçamento da União, à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e a montagem da proposta a ser submetida à apreciação do Congresso Nacional através de mensagem presidencial.

A segunda fase compreende a tramitação da proposta de Lei do Orçamento no Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal), através de uma Comissão Mista permanente de deputados e senadores (Art. 166 da CF/88), em que as estimativas de receita são revistas, as alternativas são reavaliadas, os programas de trabalho são modificados através de **emendas**, e os parâmetros de execução (inclusive os necessários a certa flexibilidade) são formalmente estabelecidos.

Emenda Constitucional: é uma alteração no texto da Constituição Federal que deve ser aprovada tanto pela Câmara dos Deputados como também pelo Senado Federal. Elas correspondem à forma legítima de alterar as disposições constitucionais vigentes.

Fonte: <http://br.geocities.com/direitodin7/n3.htm>



Aprovada a Lei Orçamentária pelo Pleno do Congresso Nacional, o projeto de lei retorna ao presidente do Executivo, que poderá sancioná-lo ou propor vetos. Sancionada a lei, a mesma deverá seguir para publicação conforme o princípio da publicidade.

Caso essas etapas se processem dentro do cronograma, a lei orçamentária começará a ser executada a partir do início do exercício financeiro, logo após o **Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD)**.

Na terceira fase, uma vez publicada a Lei Orçamentária Anual, observadas as normas de execução orçamentária e de programação financeira da União estabelecida para o exercício, o orçamento é programado, isto é, são definidos os cronogramas de desembolso pela Secretaria do Tesouro Nacional, no caso da União, ajustando o fluxo de dispêndios às sazonalidades da arrecadação. A partir daí, as unidades orçamentárias passam efetivamente a executar os seus programas de trabalho por meio de diversos atos e fatos administrativos inerentes à execução da receita e da despesa orçamentária, acompanhadas e parcialmente avaliadas, sobretudo por intermédio dos mecanismos e entidades de controle interno e das inspeções realizadas pelos órgãos de controle externo, notadamente pelos Tribunais de Contas.

Não havendo proposta de Lei Orçamentária, o Poder Legislativo considerará como proposta a Lei Orçamentária vigente (Art.32 da Lei 4320/64). Em contrapartida, caso as duas casas do Legislativo não tenham, ainda, aprovado o projeto de lei orçamentária, as unidades orçamentárias, no início do exercício financeiro, podem lançar mão do mecanismo previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, denominado **duodécimo**, de modo a não prejudicar a execução orçamentária daquele exercício.

Na última etapa, a fase de avaliação e controle, parte que ocorre concomitantemente com a de execução, são produzidos os balanços segundo as normas legais pertinentes à matéria. Esses são apreciados e auditados pelos órgãos auxiliares do Poder Legislativo (Tribunal de Contas e Assessorias Especializadas) e as contas julgadas pelo Congresso Nacional. Integram também essa fase as avaliações realizadas pelos órgãos de coordenação e pelas unidades setoriais com vistas à realimentação dos processos de planejamento e de programação.

Segundo Mota (2008, p. 33 e 34), o ciclo orçamentário poderá ser assim representado:

Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD):

instrumento que detalha operacionalmente os subtítulos constantes da Lei Orçamentária Anual, especificando os elementos de despesa e respectivos desdobramentos. É o ponto de partida para a execução orçamentária ou, ainda, o demonstrativo que detalha as dotações relativas a cada Projeto ou Atividade.

Fonte: <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/49081.html>



Duodécimo: um doze avos dos valores previstos no projeto de lei orçamentária que está sendo apreciado.





Figura 1: Estrutura do Plano Plurianual
Fonte: Mota (2008, p. 33-34)

Síntese

Na unidade 3, vimos como o ciclo orçamentário se estruturou nas grandes fases da materialização, através do PPA, LDO e LOA, que fornecem a estimativa das receitas e alocação nos programas de trabalho.

Agora você já sabe como ocorre a tramitação do ciclo orçamentário entre os órgãos de poder e controle do Estado.

Dando continuidade ao nosso estudo, na próxima unidade, você aprenderá sobre o Orçamento Geral da União e sua estrutura. Então, boa leitura!

Planejamento e orçamento

Unidade

4

Competências

Nesta unidade, você conhecerá a estrutura que existe por trás do Orçamento Geral da União, do qual fazem parte o Plano Plurianual, as Lei das Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, além de se aprofundar sobre a história do planejamento no Brasil.

4 Planejamento e Orçamento

4.1 A função do planejamento

Iniciamos pelo conceito de Estado, que se caracteriza por uma associação de pessoas que vivem sob um governo que tem como função assegurar a ordem, o bem-estar e o progresso social, tendo como finalidade principal a manutenção da coexistência social.

Como a missão do Estado é assegurar às pessoas os meios necessários para que elas possam viver com dignidade, cabe ao Estado buscar esses meios para satisfazer as **necessidades públicas**, que acontecem através da atividade financeira.

Segundo Aliomar Baleeiro (apud CAMPOS, 2006, p.14), a ciência das finanças é a disciplina que, pela investigação dos fatos, procura explicar os fenômenos ligados à obtenção e ao dispêndio do dinheiro necessário ao funcionamento a cargo do Estado ou de outras pessoas de direito público, assim como os efeitos outros resultantes dessa atividade governamental.

Para que o Estado possa atender as necessidades públicas é que se desenvolvem as atividades financeiras da receita, da despesa e do orçamento. Para tanto, se faz necessário trabalhar com o planejamento por ser um processo de análise e tomada de decisão que precede a ação dos agentes sociais na procura da solução dos problemas, aproveitando as oportunidades com **eficiência** e **eficácia**.

Todo planejamento tem como foco atingir plenamente os objetivos previamente determinados, tornando-se a pedra angular sobre a qual será desenvolvida a previsão orçamentária.

O Planejamento Orçamentário no Brasil ganhou notável evolução com a Lei nº 4.320/64, que estabelece a obrigatoriedade da prática orçamentária, quando, no Art. 2º, determina que a Lei de Orçamento conterà a discriminação da receita e da despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo.

Necessidades públicas:

aquelas tuteladas pelo Estado, que toma para si a responsabilidade pela satisfação. Entre elas, podemos destacar a manutenção de ordem pública, a defesa nacional, a proteção da ordem interna, a proteção da saúde pública, a previdência social e a proteção trabalhista, entre outras.

Fonte: Campos (2006, p. 7).



Eficiência: em administração, consiste em fazer bem-feito, no sentido mais amplo, aquilo que está sendo feito, considerando todos os aspectos e a sua tendência, mas sem levar em consideração se o que está sendo feito é realmente o que deveria ser feito.

Eficácia: fazer aquilo que efetivamente precisa ser feito, ou seja, a capacidade de determinar metas concretas e medidas certas para alcançá-las. Pode ser interpretada como o grau em que a organização atinge resultados válidos.

Fonte: Lacombe (2004, p. 125).



O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, de acordo com o Art. 6º, define que as atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

- I – Planejamento
- II – Coordenação
- III – Descentralização
- IV – Delegação de Competência
- V – Controle

Se faz necessária a obediência a esses princípios na consecução de todas as atividades da Administração Pública Federal. No que se refere ao planejamento, assim se expressa o seu Art. 7º:

A ação governamental obedecerá ao planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos: plano geral de governo; programas gerais, setoriais, de duração plurianual; orçamento-programa anual; programação financeira de desembolso.

Os papéis que constituirão os documentos orçamentários são parte de um sistema construído por planos e programas de onde saem as definições e os elementos que vão possibilitar a própria elaboração dos orçamentos.

Portanto, na viabilização dos projetos estratégicos e, conseqüentemente, dos grandes objetivos e metas, fica possibilitada pela adoção de políticas básicas que condicionarão as ações e decisões dos setores público e privado.

Como exemplo, vejamos os três grandes objetivos do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011:

- acelerar o crescimento econômico;
- promover a inclusão social;
- reduzir as desigualdades regionais.

Segundo doutrinadores do direito financeiro, o Estado procura, através do orçamento, fixar a receita tributária e a patrimonial; redistribuir rendas, oferecer educação, saúde, seguridade e transporte; promover o desenvolvimento econômico e equilibrar a economia através do planejamento orçamentário.

A Constituição Federal de 1988, prevê em seu Art. 165, três planejamentos orçamentários:

- I – Plano Plurianual (PPA);
- II – Diretrizes Orçamentárias (LDO);
- III – Orçamentos Anuais (LOA).

Esses três instrumentos que compreendem as atividades de planejamento e orçamento, com iniciativa no Poder Executivo (CF/88 art.84, XXIII), preservam a seguinte hierarquia:

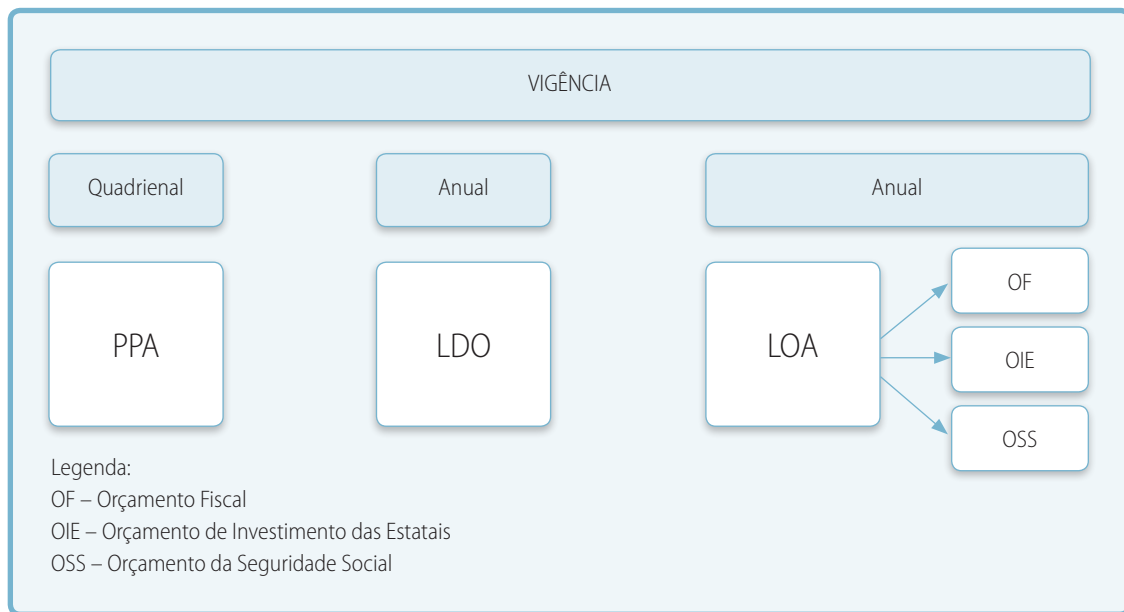


Figura 2: Vigência dos planejamentos orçamentários
Fonte: Jund (2008, p.89)

4.1.1 Plano Plurianual (PPA)

A Constituição Federal de 1988, em seu Art. 165, § 1º, preceitua que:

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.

Considerando-se a sua periodicidade, o PPA consiste em um planejamento estratégico de médio prazo, o qual deve ser enviado ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano de cada mandato presidencial e possui validade para um período de quatro exercícios financeiros

(quatro anos), no qual estabelece um norte, uma diretriz, um balizamento ao planejamento conjuntural para a promoção política governamental, no que tange à programação do desenvolvimento econômico-social. É a partir de sua elaboração que o governo traça metas, direcionando sua ação para os mais variados setores da atividade econômica, buscando, principalmente, a partir de sua estabilidade, o desenvolvimento e o equilíbrio entre as várias regiões do país de forma a promover a inclusão social e diminuir as desigualdades.

Com a necessidade contínua da integração nacional, impõe-se ao Executivo a elaboração de planos e programas, setoriais ou regionais, que propiciem “um complexo geoeconômico e social, visando ao seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais”. É o que assevera o artigo 43 da Constituição Federal de 1988:

O Plano Plurianual tem como função organizar a atuação governamental em programas, contribuindo para orientar uma administração pública por resultados, ou seja, focada nos benefícios efetivamente proporcionados ao público-alvo, beneficiado pela intervenção do programa.

Esses planos e programas inseridos no PPA, em face do interesse nacional, são apreciados pelo Congresso Nacional (art.165, § 4º).

Em síntese, o PPA é lei formal, que depende do orçamento anual para que possa ter eficácia quanto à realização das despesas. Ele se constitui em programação ou orientação, a ser respeitada pelo Executivo na execução orçamentária anual, mas não cria vínculo com o Legislativo, quando da elaboração das leis orçamentárias. Também o orçamento fiscal e o orçamento de investimentos das empresas estatais devem se compatibilizar com o PPA (art. 165, § 7º, CF/88).

Por fim, cabe lembrar que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA, ou sem lei que autorize a inclusão.

O PPA estabelece a ligação entre as prioridades de Governo e a Lei Orçamentária Anual.

O PPA 2008-2011 apresenta uma estrutura de modo a oferecer

coerência às ações de governo, que articulam a dimensão estratégica que inclui a visão de longo prazo e o tático operacional do plano. A dimensão estratégica encontra-se expressa na Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND), através dos dez Objetivos de Governo e os Objetivos Setoriais. A dimensão tático-operacional é composta pelos programas e ações do PPA, conforme representados na Figura 3:



Figura 3: Programa de Governo
 Fonte: Plano Plurianual (2008-2011, v.I, p 46)

O PPA 2008-2011 apresenta os desafios a serem enfrentados pelo Governo Federal, para fazer avançar a agenda de desenvolvimento, expressos em dez objetivos:

- 1 – promover a inclusão social e a redução das desigualdades;
- 2 – promover o crescimento econômico ambiental sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda;
- 3 – propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade;
- 4 – fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia, e a cidadania, com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos;
- 5 – implantar uma infraestrutura eficiente e integradora do Território Nacional;
- 6 – reduzir as desigualdades regionais, a partir das potencialidades locais do Território Nacional;
- 7 – fortalecer a inserção soberana internacional e a integração

Eurico Gaspar Dutra
(1883-1974)

Comerciante modesto e ex-combatente na Guerra do



Paraguai. Militar, foi eleito presidente da República em 31 de janeiro de 1946, por uma coligação partidária formada pelo PSD (Partido Social Democrático) e pelo PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), com o apoio do ex-ditador Getúlio Vargas, de quem fora Ministro da Guerra por nove anos.

Fonte: <http://educacao.uol.com.br/biografias/ult1789u56.jhtm>.



Getúlio Dornelles Vargas (1882-1954)

Foi o presidente que mais tempo governou o Brasil, durante dois mandatos.



De origem gaúcha (nasceu na cidade de São Borja), Vargas foi presidente do Brasil entre os anos de 1930 a 1945 e de 1951 a 1954. Entre 1937 e 1945 instalou a fase de ditadura, o chamado Estado Novo.

Fonte: <http://www.suapesquisa.com/vargas>.



sul-americana;

- 8 – elevar a competitividade sistêmica da economia, com inovação tecnológica;
- 9 – promover um ambiente social pacífico e garantir a integridade dos cidadãos;
- 10 – promover o acesso com qualidade à Seguridade Social, sob a perspectiva da universalidade e da equidade, assegurando-se o seu caráter democrático e a descentralização.

(Fonte: Plano Plurianual 2008-2011, v.I, p 46-47.)

A estratégia de desenvolvimento para o PPA 2008-2011 se constitui no eixo do Plano e por meio dele se viabiliza. Assim, as diretrizes e prioridades apresentadas se propõem a encaminhar o Brasil para uma visão de longo prazo, contidas na Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND).

Segundo o PPA 2008-2011, para que se viabilizem esses objetivos, o plano contempla objetivos setoriais que são estruturados em 215 Programas Finalísticos e 91 Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais, que totalizam 306 programas.

4.2 Um pouco da história do Planejamento Público no Brasil

O Brasil apresenta certa tradição da prática do planejamento. Já a partir da metade da década de 1940, os governos se utilizaram do planejamento para alavancar o desenvolvimento nacional:

4.2.1 Governo Eurico Gaspar Dutra (1947)

Nesse período encontramos a primeira experiência de planejamento econômico. Ele representava a soma das manifestações dos vários ministérios. O planejamento elegeu quatro áreas prioritárias: saúde, alimentação, transporte e energia, e passou a ser chamado de Plano SALTE. Seus recursos para a execução seriam provenientes da Receita Federal e os ingressos provenientes de empréstimos externos.

4.2.2 Governo Getúlio Vargas (1951)

Surge nesse período a Comissão Mista Brasil – Estados Unidos, que era vinculada ao plano americano que oferecia ajuda técnica para defesa, educação, saúde, agricultura e planejamento econômico aos países sub-desenvolvidos, conforme a classificação utilizada à época. Foi importante para a tomada de consciência dos problemas econômicos nacionais. O processo culminou com a implantação do BNDE (1952) e o Conselho de Desenvolvimento para Coordenação Econômico-Financeira (1956).

A criação do BNDE teve como objetivo fomentar o desenvolvimento de setores básicos da economia brasileira, nos planos público e privado, transformando-o em órgão técnico para executar o programa de reaparelhamento econômico elaborado pela Comissão Mista Brasil – Estados Unidos.

4.2.3 Governo Juscelino Kubitschek (1956)

Governo com planos e metas, cuja elaboração baseou-se nos relatórios da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos. Originou-se dos estudos do grupo CEPAL-BNDE, que representou a primeira tentativa de submeter o desenvolvimento global do Brasil à supervisão sistemática do Poder Público. Tem como objetivo os setores de energia e transporte, a indústria intermediária (siderurgia, cimento, papel), indústrias produtoras de equipamentos (indústria, automobilística, naval e de bens de capital) e a construção da nova sede do Governo Federal, Brasília, concluída em 1961.

4.2.4 Governo Castelo Branco (1967)

Volta-se para a função administrativa e estabelece diretrizes para o processo de reforma administrativa, com ênfase na desburocratização e na racionalização. Dentre as inovações, organizou a orçamentação pública e instituiu a delegação de autoridade, a coordenação e o controle na Administração Pública. Promove a descentralização administrativa e a expansão da administração indireta, favorecendo também o desenvolvimento de uma tecnoburocracia qualificada, coexistente com o núcleo tradicional da administração direta.

Juscelino Kubitschek de Oliveira (1902-1976)

Foi eleito à Presidência da República em 1955. Inaugurando um estilo de atuação inteiramente novo, caracterizou-se por construir em torno de si uma aura de simpatia e confiança. Seu governo, tendo como base um ambicioso plano de metas, implantou a indústria automobilística. Para promover a integração do país, executou o antigo projeto de mudança da capital, construindo Brasília, considerada hoje uma das mais relevantes obras da arquitetura e do urbanismo contemporâneos.

Fonte: <http://www.senado.gov.br/comunica/historia/juscelino3.htm>



**Humberto de Alencar
Castello Branco (1897-
1967)**

Presidente do
Brasil de 15 de
abril de 1964 a
15 de março de
1967. Sua base
de educação foi



inteiramente militar. Durante
a campanha da Itália, feita na
Segunda Guerra Mundial, fez
parte da Seção de Planejamen-
to e Operações da FEB (Força
Expedicionária Brasileira).

Fonte: http://www.netsaber.com.br/biografias/ver_biografia_c_122.html.



4.2.5 Governo Emílio Garrastazu Médice (1972)

I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) (1972-1974). Tem-se início o ciclo dos PNDs, que também marca a fase identificada como a do “milagre brasileiro” que se caracterizou pelo crescimento econômico acelerado, com um grande fluxo de capitais externos e substituição das importações. O primeiro PND evidencia a fase dos grandes projetos de integração nacional e expansão das fronteiras de desenvolvimento.

4.2.6 Governo Ernesto Geisel (1975)

O II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) (1975-1979) enfatiza o investimento em indústrias de base e na busca da autonomia em insumos básicos. A preocupação com o problema energético era evidente, com o estímulo à pesquisa de petróleo, ao programa nuclear, ao programa do álcool e à construção de hidrelétricas, como exemplo, a binacional Itaipu.

Em 1979, tem-se o segundo grande choque do petróleo, que provoca o declínio da economia global. Inicia um período de inflação galopante, que esvazia o planejamento governamental e torna o III PND e o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República em documentos meramente formais.

4.2.7 Constituição da República Federal do Brasil: Reforma Constitucional (1988)

A Constituição Federal de 1988 (art. 165) institui o Plano Plurianual (PPA) como principal instrumento de planejamento de médio prazo do governo brasileiro. Em seu § 1º, assim estabelece“(…) 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”. A fim de preservar a sua continuidade, o PPA tem sua vigência iniciada no segundo ano de mandato presidencial e finda no primeiro ano do mandato seguinte. Houve uma lacuna nesse período que dura até 1990. Em 15 de março de 1990, assume a presidência Fernando Collor de Mello, e elabora o I PPA para o período 1991-1995, com o objetivo principal de fazer cumprir a exigência constitucional.

4.2.8 Governo Fernando Henrique Cardoso - II PPA “Brasil em Ação” (1996)

O Plano Real, editado em 1994, trouxe a estabilidade econômica, viabilizando a retomada do planejamento governamental sob novas bases.

Elaborado no primeiro mandato do governo de Fernando Henrique, o PPA 1996-1999 introduziu novos conceitos no planejamento federal: os eixos nacionais de integração e desenvolvimento, como referência espacial do desenvolvimento, e os projetos estruturantes, essenciais para as transformações desejadas no ambiente econômico e social. O programa “Brasil em Ação” agregou ao plano o gerenciamento de empreendimentos estratégicos

4.2.9 Governo Fernando Henrique Cardoso - PPA “Avança Brasil” (2000-2003)

O PPA 2000-2003 introduziu na Administração Pública Federal a gestão por resultados. Entre as suas principais inovações, destacam-se a adoção do programa como unidade de gestão, a integração entre plano, orçamento e gestão, o fortalecimento de conteúdo estratégico por meio do estudo dos eixos, bem como o gerenciamento e a avaliação de desempenho em todos os programas do Governo Federal.

4.2.10 Governo Luiz Inácio Lula da Silva – PPA “Brasil – Um País de Todos” (2004-2007)

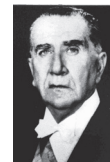
Manteve-se a metodologia definida em 2000, inovando no processo de planejamento no qual se inclui a participação com discussão da sociedade, mantida a metodologia de que ao governo cabe a definição de objetivos e orientações estratégicas dos Ministérios, que trazem os objetivos das políticas setoriais para a concretização dos compromissos de governo através do detalhamento dos programas e ações que compõem o PPA-2004-2007.

O processo de democratização, quando da participação da sociedade, possibilitou a discussão de grandes temas, como política industrial, infraestrutura, segurança pública, desenvolvimento regional, científico e tecnológico. Todo esse esforço fez com que se substituíssem os macro-objetivos

General Emílio
Garrastazu Médici
(1969-1974)

Assumiu a Presidência em 30 de outubro de 1969 e governou até 15 de março de 1974. Seu governo ficou conhecido como “os anos negros da ditadura”. Os movimentos estudantis e sindicais estavam contidos e silenciados pela repressão policial. Nesse período é que se deu a maior parte dos desaparecimentos políticos e a tortura tornou-se prática comum dos DOI-CODIs, órgãos governamentais responsáveis por anular os esquerdistas.

Fonte: <http://elogica.br.inter.net/crdubeux/hmedici.html>.



General Ernesto Geisel (1974-1978)

Em 15 de março de 1974, assumiu a presidência do Brasil. Teve que enfrentar dificuldades econômicas e políticas que anunciavam o fim do “Milagre Econômico” e ameaçavam o Regime Militar, além dos problemas herdados de outras gestões: já no final de 1973, a dívida externa contraída para financiar as obras faraônicas do governo ultrapassava os 10 bilhões de dólares.



Fonte: <http://elogica.br.inter.net/crdubeux/hgeisel.html>.



Sobre o Plano Plurianual (PPA):

http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orca_ppa.asp



do PPA 2000-2003 por megaobjetivos, que permitiram, segundo Castro e Garcia (2008, p. 44), a inclusão dos programas de:

- inclusão social e redução das desigualdades sociais;
- crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades;
- promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

Todos os megaobjetivos trazem em seu bojo desafios que definem programas e ações compostos de projetos e atividades.

4.2.11 PPA 2008-2011 – “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade”

Não há alteração, quanto à metodologia de elaboração, execução, monitoramento e avaliação, assim como se manteve a premissa da participação da sociedade, fortalecida agora na avaliação das políticas públicas, aprofundando o controle social das ações de governo.

A participação social no processo de elaboração, segundo Castro e Garcia (2008, p.45), foi garantida através da incorporação da Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND), formulada pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), e através da valorização dos canais da participação social existentes.

O PPA organiza as suas ações em três eixos:

- crescimento econômico;
- agenda social;
- educação de qualidade

Tais eixos passam a ser prioridades de governo, ao mesmo tempo em que são referências para o setor privado.

O bom momento da economia faz com que se promova o desenvolvimento do País, através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) ao qual o desenvolvimento está atrelado ao investimento. Assim é que o governo se propõe a trabalhar para remover os obstáculos administrativos do crescimento, estimular o investimento privado e reforçar o movimento de inversões públicas em infraestrutura. Outra vertente do PAC é a contribuição para o desenvolvimento regional sustentável.

Para saber mais sobre o PPA, acesse o endereço www.planobrasil.gov.br.

4.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) tem como funções básicas:

- estabelecer as metas e prioridades da Administração Pública Federal para o exercício financeiro seguinte;
- orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA);
- alterar a Legislação Tributária;
- estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Art. 165 § 2º.

A elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias é feita a partir da Lei Orçamentária Anual. A LDO tem como principal função o estabelecimento dos parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir, dentro do possível, a realização das metas e objetivos contemplados nos programas do PPA. É papel da LDO ajustar as ações de governo, previstas no PPA, às reais possibilidades de caixa do Tesouro.

A LDO é, na realidade, a cartilha de balizamento que direciona e orienta o preparo do orçamento da União, o qual deve estar, para sua aprovação, em plena consonância com as disposições do PPA.

4.4 Lei Orçamentária Anual (LOA)

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é uma lei ordinária, cuja validade abrange somente o exercício fiscal a que se refere. De acordo com o § 5º do art. 165 do texto constitucional, a LOA deve integrar o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimento das empresas estatais:

I) – orçamento fiscal referente aos poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II) – orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III) – orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

A LOA disciplina todos os programas e ações do Governo Federal no exercício. Nenhuma despesa pública pode ser executada sem estar

Fernando Afonso Collor de Melo (1949)

Governou de 1990 a 1992. Foi o primeiro presidente brasileiro eleito pelo voto popular depois de 25 anos de regime militar e o mais novo Presidente eleito. Também foi o primeiro a ter seu mandato cassado legalmente pelo Congresso após uma série de denúncias de corrupção.



Fonte: <http://www.dec.ufcg.edu.br/biografias/PBFACM.html>.



Sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO):

http://www.camara.gov.br/Internet/comissao/index/mista/orca/orca_ldo.htm



**Fernando Henrique
Cardoso (1931)**

Foi Presidente da República do Brasil por dois mandatos consecutivos, de 1º de janeiro de 1995 a 1º de janeiro de 2003.



É sociólogo, autor de vários livros sobre mudança social e os condicionantes políticos do desenvolvimento do Brasil e da América Latina.

Fonte: <http://www.ifhc.org.br/Pagina.aspx?id=6001&mn2=0>.



**Luiz Inácio Lula da Silva
(1945)**

É o trigésimo quinto Presidente da República, cargo que exerce desde o dia 1º de janeiro de 2003. Lula é co-fundador e presidente de honra do Partido dos Trabalhadores (PT). No seu governo o Brasil inicia uma fase diferente de sua história: um representante do partido de oposição, representante dos trabalhadores – partido de esquerda –, assume o poder no Brasil.

Fonte: http://www.portalbrasil.net/politica_eleicoes_lula.htm



consignada no orçamento. A LOA estima receitas e autoriza as despesas do governo de acordo com a previsão de arrecadação. Se durante o exercício financeiro houver a necessidade de realizar despesas acima do limite que está previsto na lei, o Poder Executivo submete ao Congresso Nacional um novo projeto de lei, solicitando crédito adicional, indicadas a finalidade e a origem de recursos, como regra geral.

Por outro lado, a necessidade de contenção de gastos obriga o Poder Executivo, muitas vezes, a editar decretos com limites orçamentários e financeiros para o gasto abaixo dos limites autorizados pelo Congresso. São os intitulados Decretos de Contingenciamento que limitam as despesas abaixo dos limites aprovados em Lei Orçamentária.

No Brasil, os estados-membros, os municípios e o Distrito Federal são entes federativos com relativa autonomia normativa em matéria de direito financeiro, e isso faz com que os prazos e determinados detalhes para a elaboração, tramitação e aprovação do PPA, da LDO e da LOA não coincidam com os fixados pela Constituição Federal, já que na respectiva Constituição ou na Lei Orgânica Municipal, os prazos são diferentes.

Analisando os três projetos, PPA, LDO e LOA, apresentamos na Figura 4 um resumo da integração existente entre eles:

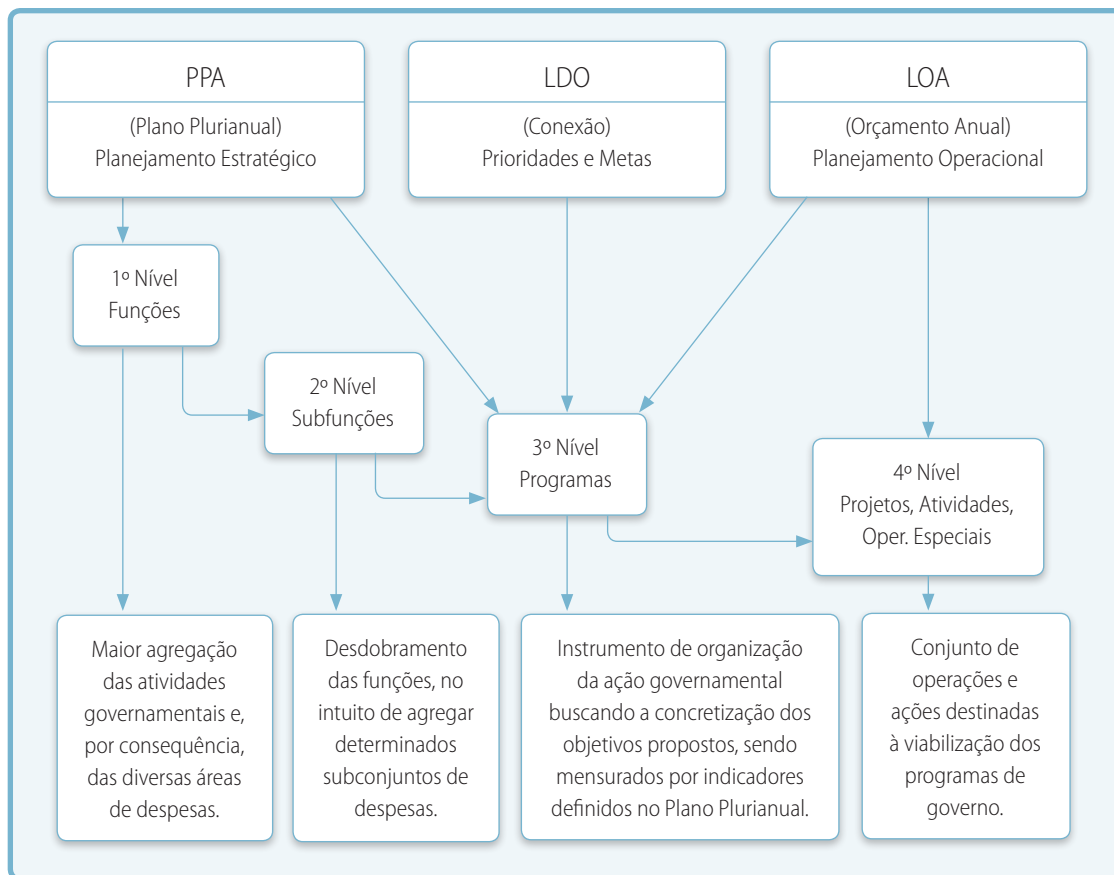


Figura 4: Integração e conexão dos instrumentos de planejamento e orçamento
 Fonte: Jund (2006, p. 251)

Para finalizar, é importante lembrar que no desenvolvimento da proposta orçamentária, o Poder Executivo deve observar o que preconiza a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Síntese

Com o final dessa unidade, você já sabe qual é a função do planejamento e do planejar através do orçamento, e seu uso como ferramenta na definição e quantificação dos objetivos de governo em suas ações, de forma a obter eficácia no uso dos recursos. Também conheceu um pouco da história do processo de planejar no Brasil, e quais foram as políticas públicas em alguns momentos e que culminaram com aquelas voltadas aos eixos nacionais de integração e desenvolvimento e para o futuro voltado para a inclusão social e a educação.

A seguir, veremos quais os conceitos e a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal. Bom estudo!

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

Unidade

5

Competências

Com o estudo desta unidade, você identificará os conceitos ligados à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e conhecerá a importância e as implicações gerais dela sobre a Gestão Pública.

5 A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

5.1 Introdução à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, intitulada **Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)** estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas básicas.

Ela introduz modernidade às normas de finanças, por conseguinte, amplia as responsabilidades do gestor público, que passa a ser responsável pelo equilíbrio das contas públicas, também pelo cumprimento das metas e dos resultados da receita e das despesas.

A novidade maior, segundo Cruz (2006, p. 16) “reside no fato de responsabilizar especificamente a parte da gestão financeira a partir de um acompanhamento sistemático do desempenho mensal, trimestral, anual e plurianual”. Na mesma direção, o autor aponta que o diferencial de avaliação do desempenho é feito através de “controles localizados nos gastos com pessoal, nos limites de endividamento, organização do sistema próprio de previdência, transferências de recursos constitucionais e voluntários e **déficit primário**”.

5.1.1 Objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal

O **Estado Moderno** traz consigo a evolução da Administração Pública, sendo esse um dos fatores da busca da eficácia administrativa e do aumento da capacidade gerencial do Estado para gerenciar problemas cada vez mais complexos e com restrições de diversas ordens, que exigem planejamento estratégico.

Para saber mais sobre a LRF, acesse http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/lei_responsabilidade_fiscal.asp.

Déficit Primário: déficit público sem contabilizar o pagamento de juros sobre as dívidas do governo, no caso em que as despesas, sem contar o pagamento dos juros, superam a arrecadação total.
Fonte: Lacombe (2004).



Para saber mais sobre o período do Estado Moderno, acesse <http://www.historiadomundo.com.br/idade-moderna>

Outro objetivo é a necessidade da Gestão Pública responsável, que atenda ao anseio crescente da sociedade. Busca-se, nesse sentido, controlar e conter os gastos públicos, gerando recursos para a prestação de serviços à sociedade e incentivo ao crescimento econômico gerador do crescimento de um país.

É também objetivo da LRF, de acordo com o caput do art. 1º, estabelecer “normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”.

Por sua vez, o parágrafo primeiro desse mesmo artigo procura definir o que se entende como “responsabilidade na gestão fiscal”, estabelecendo os seguintes postulados:

- ação planejada e transparente;
- prevenção de riscos e correção de desvios que afetam o equilíbrio das contas públicas;
- garantia de equilíbrio nas contas, via cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, com limites e condições para a renúncia de receita e a geração de despesas com pessoal, seguridade, dívida, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

Diversos pontos da LRF enfatizam a ação planejada e transparente na Administração Pública. Ação planejada nada mais é do que aquela baseada em planos previamente traçados e, no caso do serviço público, sujeitos à apreciação e aprovação da instância legislativa, garantindo-lhes a necessária legitimidade, característica do regime democrático de governo.

No que diz respeito à transparência, a LRF possui um capítulo dedicado ao tema, intitulado “Da Transparência, Controle e Fiscalização” (Artigos 48 a 59), e em sua 1ª seção trata “Da Transparência, da Gestão Fiscal” através dos artigos 48 e 49.

Cruz et al (2001, p.183) define, assim, transparência na LRF:

A transparência na gestão fiscal é tratada na lei como um princípio de gestão, que tem por finalidade, entre outros aspectos, franquear ao público acesso a informações relativas às atividades financeiras do Estado e deflagrar, de forma clara e previamente estabelecida, os procedimentos necessários à divulgação dessas informações.

Assim sendo, a transparência, como princípio da gestão fiscal responsável, pressupõe a publicidade e a compreensibilidade das informações. A mera divulgação, sem tornar o conteúdo compreensível para a sociedade, não é transparência, como não o é a informação compreensível sem a sua publicação.

A temporalidade da publicação dessas informações pode ser bimestral, quadrimestral, semestral e anual. Quanto à forma, a LRF define que deve ser dada ampla divulgação a tais instrumentos de transparência, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, como a web/internet.

5.2. Instrumentos e amplitude da LRF

Com o propósito de prevenir riscos e corrigir desvios com possibilidades de afetar o equilíbrio das contas públicas, apresentamos meios empregados pela LRF:

- **Transparência dos resultados:** relatórios provendo informações sobre as finanças públicas à sociedade.
- **Metas limites e condições:** metas de resultados entre receitas e despesas. Limites e condições para despesas com pessoal, endividamento, seguridade social e serviços de terceiros, entre outros.
- **Sanções pelo descumprimento da lei:** as infrações poderão ser tipificadas como crime, ato de **improbidade** administrativa ou infrações administrativas e político-administrativas, resultando em penas e ou penalidades.

A Administração Pública é o aparelhamento do Estado, preordenada para a realização dos serviços públicos, visando atender às necessidades coletivas.

A figura 5 mostra uma visão da amplitude da LRF nos três níveis da Federação:

Improbidade: ação má, perversa; maldade, perversidade.

Fonte: Houaiss (2001).

Administração Indireta: fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, nos termos dos arts. 1º e 2º da LRF



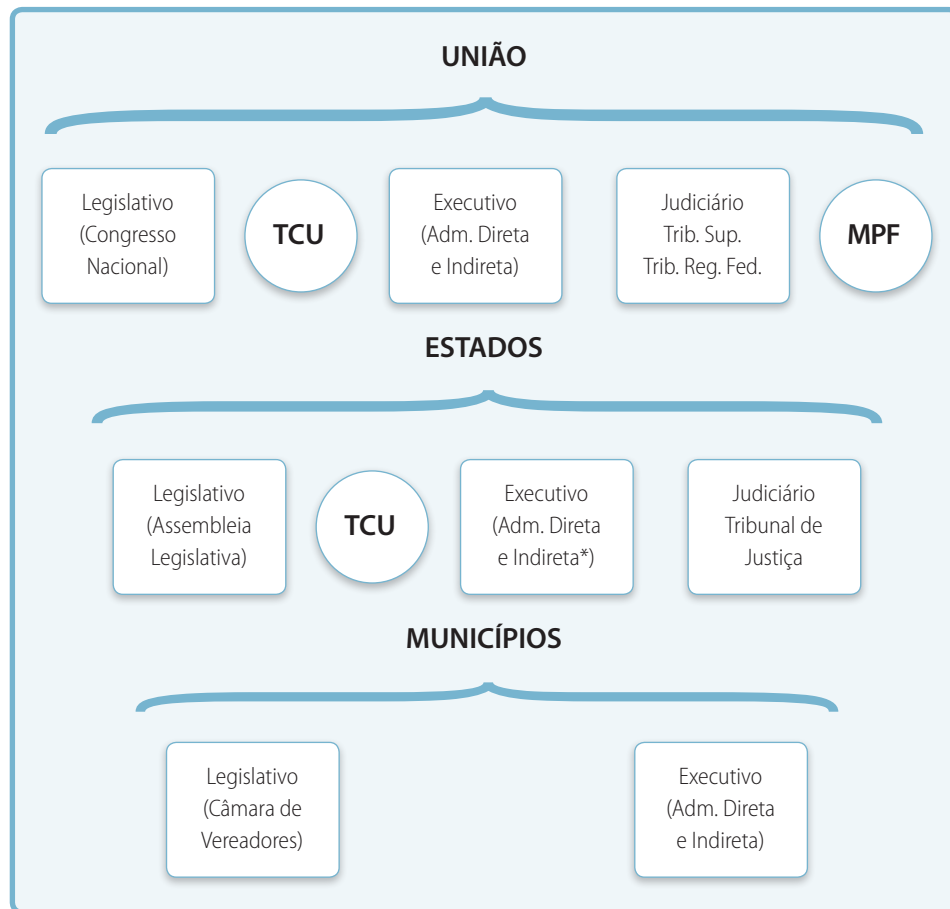


Figura 5: Estrutura da LRF nos níveis da Federação
 Fonte: Adaptado da LRF

A organização da estrutura da Administração Pública Federal segue os princípios estabelecidos pelo Decreto Lei nº. 200/67 que, dentre outras normas, tratou da estruturação, das atribuições e funcionamento dos seus órgãos. A partir de observações e segundo Kohama (2008, p.10), com base no Decreto Lei nº 200/67, oferecemos, na Figura 6, os componentes principais da administração, numa estrutura passível de divergência, considerando-se da diversidade de conceitos e entendimentos.

Autarquias e fundações

São temas pertencentes ao ramo do Direito Administrativo, sobre o qual você deverá pesquisar, caso sinta necessidade de complementar seus conhecimentos. Seguem algumas definições, apenas para ilustrar:

- **Autarquia:** é o serviço autônomo criado por lei, com personalidade de direito público interno, com patrimônio e receita própria, para executar atividades típicas da administração pública, ou seja, atribuições estatais específicas. (KOHAMA, 2008, p.16).
- **Entidades Paraestatais:** são pessoas jurídicas de direito privado, cuja criação é autorizada por lei, com patrimônio público ou misto, para a realização de atividades, obras ou serviços de interesse coletivo, sob normas e controle do Estado. (KOHAMA, 2008, p.18).
- **Empresas Públicas:** são entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivamente governamental, criação autorizada por lei, para exploração de atividade econômica ou industrial, que o governo seja levado a exercer por força de contingência ou conveniência administrativa. (KOHAMA, 2008, p.19).
- **Sociedade de Economia Mista:** entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio, criação autorizada por lei para a exploração de atividade econômica ou serviço com participação do poder público e de particulares no seu capital e na sua administração. (KOHAMA, 2008, p.20).
- **Fundações:** são entidades de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio, criação autorizada por lei, escritura pública e estatuto registrado e inscrito no Registro Civil das Pessoas Jurídicas, com objetivos de interesse coletivo, geralmente “culturais ou de assistência”, com a personificação de bens públicos, sob o amparo e controle permanente do Estado. A Lei nº.10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil Art. 62, § Único diz: “a fundação somente poderá constituir-se para fins religiosos, morais, culturais ou de assistência”. (KOHAMA, 2008, p.20).
- **Serviços Sociais Autônomos:** são aqueles autorizados por lei, com personalidade de direito privado, com patrimônio próprio e administração particular, com finalidade específica de assistência ou ensino a certas categorias sociais ou determinadas categorias profissionais, sem fins lucrativos. Como entidades paraestatais que recebem dinheiro público, sujeitam a prestação de contas ao órgão estatal a que estejam vinculadas e por ele são supervisionadas. (KOHAMA, 2008, p. 21).



Administração Direta	Autarquias	Empresas Públicas	Sociedades de Economia Mista	Serviços Sociais Autônomos
Presidência da República	Agência Espacial Brasileira	Caixa Econômica Federal	Banco do Brasil	Associação das Pioneiras Sociais (APS) – Rede SARAH de Hosp.
Secretaria de Comunicação	Banco Central	BNDES	BESC	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA
Ministério da Educação	UFSC	Cia Nacional de Abastecimento	PETROBRAS	Diretoria de Portos e Costas do Min. Da Marinha – DPC
Controladoria Geral da União	IF-SC	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA)	ELETRONBRAS	Fundo Aeroviário – Fundo Vinculado ao MIN. Da Aeronáutica
Ministério Público	CRO,CFCA, OAB, CRASC,CRSC	Casa da Moeda	FURNAS–Centrais Elétricas	Sistema “S” (SESI, SENAT, SENAI, SENAC, SEBRAE, SEST, SESCOOP, SESC, SENAR
Supremo Tribunal Federal	IMETRO	Empresa Brasileira de Correios	ITAIPU	
Senado Federal	Instituto Nacional de Propriedade Industrial – INPI			

Quadro 3: Descritivos de órgãos públicos

Fonte: <http://www.sarah.br/paginas/instituicao/po/index.htm>.

5.3 Aspectos do controle

A gestão administrativa se obriga a acompanhar o comportamento da receita que vincula os gastos ao seu resultado, em especial ao resto a pagar, assim como implementa limite de gastos a diversos tipos de despesa. A gestão de acompanhamento deve acontecer durante o exercício financeiro e não somente ao final do exercício.

Outra característica é a de tratar-se de uma norma homogênea aos três níveis de poder e nas esferas do Poder Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Tribunais de Contas.

5.4 Reflexos sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A LRF implantou uma série de princípios na Lei de Diretrizes Orçamen-

tárias (LDO). Com o advento da LRF, a LDO passa a ser o principal instrumento de planejamento para uma gestão orçamentária equilibrada. A LDO atenderá o disposto no §2º do art. 165 da Constituição e deverá:

- dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas;
- estabelecer critérios e forma de limitação de empenho por ato próprio dos Poderes e do Ministério Público, a serem efetivados, quando verificados, ao final de um bimestre, que a receita arrecadada ficou inferior à estimada, comprometendo as metas de **resultado primário** ou **resultado nominal** estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, (art. 9º, LRF) bem como nos casos em que for necessária a recondução da dívida consolidada aos limites estabelecidos;
- definir normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- definir as demais condições e exigências para transferências de recursos (subvenções) a entidades públicas e privadas (subvenções sociais).

Devemos observar o conteúdo do art. 4º § 2º e as alíneas que definem o conteúdo do anexo de metas fiscais.

No anexo de riscos fiscais, serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem implementadas, caso venham a se concretizar.

Já o anexo específico para a união contém os objetivos das políticas monetárias, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para os principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação para o exercício subsequente. Abrange a projeção do Produto Interno Bruto (PIB), da taxa de câmbio, da taxa de juros e da inflação.

5.5 Reflexos sobre a Lei Orçamentária Anual (LOA)

A Lei Orçamentária Anual (LOA), que é objeto dos arts. 165, 166 e 167 da CF/88, que se complementam com o art. 5º da LRF, quando afirma que o projeto de LOA deve ser elaborado de forma compatível com o PPA e a LDO, e conteúdo do artigo da LRF referenciado.

Resultado primário: corresponde à diferença entre as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas, não considerando o pagamento do principal e dos juros da dívida, bem como as receitas financeiras. Fonte: Jund (2008, p. 107).

***Resultado Nominal:**
1) corresponde à diferença entre todas as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas, incluindo pagamentos de parcelas do principal e dos juros da dívida, bem como as receitas financeiras obtidas (JUND, 2008, p.107). 2) é a diferença entre as receitas e as despesas públicas, incluindo as despesas e receitas financeiras, e os efeitos da inflação (correção monetária) e da variação cambial. Equivale ao aumento da Dívida Pública Líquida – DPL. (PASCOAL, 2004, p. 42).



5.6 Transparência da LRF

Os instrumentos preconizados pela LRF para o planejamento do gasto público são os mesmos já adotados na Constituição Federal: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O que a LRF busca, na verdade, é reforçar o papel da atividade de planejamento e, mais especificamente, a vinculação entre as atividades de planejamento e de execução do gasto público.

Por sua vez, a transparência será alcançada através do conhecimento e da participação da sociedade, assim como na ampla publicidade que deve cercar todos os atos e fatos ligados à arrecadação de receitas e à realização de despesas pelo poder público. Para esse fim, diversos mecanismos estão sendo instituídos pela LRF, dentre eles:

- a participação popular na discussão e elaboração dos planos e orçamentos já referidos (artigo 48, parágrafo único);
- a disponibilidade das contas dos administradores, durante todo o exercício, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade;
- a emissão de relatórios periódicos de gestão fiscal e de execução orçamentária, igualmente de acesso público e ampla divulgação.

Reserva de Contingência:

é um mecanismo previsto desde 1967, pelo decreto-lei 200. No jargão orçamentário era chamado de fundo de reserva orçamentária; a alteração do nome ocorreu no começo da década de 1990. O governo forma esta reserva de contingência para o caso de guerra e calamidades públicas. Mas, na prática, esses recursos têm ajudado a cumprir as metas de superávit primário.

Fonte: <http://www.inovacao.unicamp.br/report/news-frente1.shtml>.



A prevenção de riscos, da mesma forma que a correção de desvios, deve estar presente em todo o processo de planejamento confiável. Em primeiro lugar, a LRF preconiza a adoção de mecanismos para neutralizar o impacto de situações contingentes, tais como ações judiciais e outros eventos não corriqueiros. Tais eventualidades serão atendidas com os recursos da **reserva de contingência**, previstos na LDO e incluídos nos orçamentos anuais de cada um dos entes federados.

Já as correções de desvios requerem a adoção de providências com vistas à eliminação dos fatores que lhes tenham dado causa. Em termos práticos, se a despesa de pessoal, em determinado período, exceder os limites previstos na lei, medidas serão tomadas para que esse item de gasto volte a situar-se nos respectivos parâmetros, através da extinção de gratificações e cargos comissionados, além da demissão

de servidores públicos, nos termos já previstos na Constituição Federal.

A Lei Complementar nº 101 de 2000 – LRF não revoga a Lei nº 4.320/64. Os objetivos das duas normas são distintos: enquanto a Lei nº 4320/64 estabelece as normas gerais para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços, a LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a gestão fiscal. Por outro lado, a Constituição Federal deu à Lei nº 4.320/64 o **status** de Lei Complementar. Mas, existindo algum dispositivo conflitante entre as duas normas jurídicas, prevalece a vontade da Lei mais recente.

Um exemplo concreto verifica-se a partir de algumas alterações sofridas pela Lei nº 4.320/64, quais sejam:

- conceito de dívida fundada;
- conceito de empresa estatal dependente;
- conceito de operações de crédito;
- tratamento dado aos restos a pagar.

Finalmente, a LRF atribui à contabilidade pública novas funções no controle orçamentário e financeiro, garantindo-lhe um caráter mais gerencial. Com a LRF, as informações contábeis passarão a interessar não apenas à Administração Pública e aos seus gestores, mas também à sociedade, que passa a tornar-se participante do processo de acompanhamento e fiscalização das contas públicas, mediante os instrumentos que a LRF incorpora para essa finalidade.

A LRF cria condições para a implantação de uma nova cultura gerencial, um novo código de conduta na gestão dos recursos públicos e incentiva o exercício pleno da cidadania, especialmente no que se refere à participação do contribuinte no processo de acompanhamento da aplicação dos recursos públicos e de avaliação dos seus resultados.

Status: valor, às vezes subjetivo, atribuído a uma pessoa dentro de uma organização, em virtude da sua posição na hierarquia, do seu prestígio ou de privilégios que se presumem que possui.

Fonte: Lacombe (2004)



Síntese

Nessa Unidade, você viu que a LRF pode ser entendida como uma introdução à modernidade da gestão da coisa pública, através da inserção de um código de conduta, que faz com que passemos a obedecer a um conjunto maior de normas e limites para administrar as finanças, prestando contas de quanto e como são gastos os recursos da sociedade. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Isso ocorre mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites. Além disso, você percebeu que a LRF introduziu uma série de novidades em relação aos instrumentos do planejamento estatal. Assim, é a LDO que passa a ser um dos principais instrumentos para uma gestão orçamentária equilibrada. Conhecemos ainda a exigência contida de que a LOA deverá ser compatível com o PPA e a LDO. Foram ressaltados alguns dos princípios da gestão fiscal responsável, previstos na LRF: o planejamento e a transparência, princípios essenciais à participação popular.

Desse modo, você viu que a LRF abrange a Administração Pública, de modo amplo, alcançando todas as esferas e todos os poderes constituídos.

Na próxima unidade, você conhecerá a classificação orçamentária e as relações com as despesas públicas. Vamos em frente!

Classificação orçamentária

Unidade



Competências

Ao final do estudo desta unidade, você conhecerá a classificação orçamentária que identifica, codifica, cadastra e cataloga as receitas e despesas do governo.

6 Classificação orçamentária

Inferência: processo lógico de concluir uma proposição partindo de outra.
Fonte: Houaiss (2004)



6.1 Informações orçamentárias

As informações orçamentárias de despesas e receitas devem ser organizadas de tal forma que a sua significação possa ser entendida e que comparações possam ser feitas facilmente.

A classificação orçamentária é uma ferramenta que permite a estruturação das informações essenciais à análise e **inferência**. Uma classificação orçamentária pode atender a vários objetivos, porém a técnica utilizada só poderá ser avaliada, quando de sua operacionalização, e de sua capacidade em alavancar a tomada de decisões, e que envolva o processo orçamentário.

A classificação orçamentária é a chave estrutural para se ter uma organização consciente e racional do orçamento, em especial do governo.

Segundo Burkhead (1971, p. 145), a forma pela qual se agrupam os itens de receita e despesa evidencia a natureza das decisões a serem tomadas no processo orçamentário, decorrentes da inter-relação existente na estrutura hierárquica em seus diversos níveis.

A classificação orçamentária deve ser utilizada para formular questões e também auxiliar no esclarecimento das respostas. O ato de classificar deve servir para focar questões importantes, e não para colocá-las à margem.

A atividade governamental é executada por órgãos que implementam os programas destinados a atender as funções públicas autorizadas pelo Legislativo, que obrigam a execução em conformidade com o Regramento Jurídico, com destaque a Constituição Federal e demais disposições legais e regulamentares. A classificação orçamentária tem por objetivos estabelecer um processo de identificação, codificação, cadastramento e catalogação de receitas e despesas do governo.

A necessidade de um sistema de classificação é primordial para qualquer órgão executor de receitas e despesas, pois sem ele não pode existir um controle eficiente dos recursos orçamentários e dos procedimentos da execução. O sistema de classificação reduz a diversidade e é suficientemente flexível de forma a tornar as informações úteis.

No processo, Burkhead (1971, 146-147) enumera quatro objetivos a serem contemplados por um sistema de classificação:

- A classificação orçamentária deve ser organizada de forma a facilitar a formação de programas e as respectivas fontes de financiamento.
- A classificação deve ser organizada de maneira a cooperar na efetiva execução do orçamento. Deve o gestor conhecer o montante dos recursos financeiros, porque a efetiva execução do orçamento requer eficiência na aplicação dos recursos.
- A execução orçamentária deve ser apresentada de forma a permitir a avaliação do desempenho e da eficiência obtidos pelo gestor público, através dos órgãos de controle externo de governo, juntamente com a sociedade.
- O uso da classificação deve permitir a análise do desempenho de sua aplicação e efeitos econômicos junto às **funções de Estado** (alocativa, distributiva e estabilizadora).

Algumas classificações orçamentárias são orientadas de forma especial para a despesa, dando pouca importância à receita. Em outros casos, os critérios utilizados na classificação da receita são de fundamental importância.

6.2 Da despesa pública

Despesa pública é a soma dos gastos (aplicações/dispêndios) realizados pelo Estado para a realização de obras, aquisição de bens, prestação de serviços públicos e remuneração de servidores; gastos estes avaliados por uma autorização legislativa.

O Governo possui, no contexto da regulação, função alocativa, quando aloca recursos com o objetivo de oferecer bens públicos e/ou meritórios (rodovias, educação, saúde); distributiva – redistribuição de rendas através de transferências de impostos ou subsídios; e estabilizadora – são desenvolvidas políticas econômicas para a promoção de emprego, estabilidade e desenvolvimento, diante da incapacidade e da falta de incentivo (lucro) para o mercado desenvolver tais políticas.

Fonte: http://portalteses.iciet.fiocruz.br/transf.php?script=thes_chap&id=00009805&lng=pt&nrm=iso.



Segundo Silva (2008, p.125), constituem despesa pública todos os desembolsos efetuados pelo Estado no atendimento aos serviços e encargos assumidos no interesse geral da comunidade. O autor classifica as despesas sob os seguintes aspectos:

- quanto à natureza (orçamentária e extraorçamentária);
- quanto à competência político-institucional (federal, estadual, municipal);
- quanto à afetação patrimonial (despesas efetivas e por mutações patrimoniais “não efetivas”);
- quanto à regularidade (ordinárias e extraordinárias).

Tais aspectos estão afetos aos recursos no custeio de atividades a cargo do Estado, seja na manutenção de suas instalações e equipamentos, seja na prestação de serviços para a sociedade, ou na realização de investimentos e outros gastos voltados para o atendimento e desenvolvimento da sociedade ou da economia.

Nenhuma despesa pública pode ser realizada sem que previamente atenda as seguintes condições:

- prévia provisão dos recursos, mediante inclusão nos orçamentos anuais dos recursos destinados à cobertura dos cursos específicos;
- prévia autorização legislativa para que o **ordenador de despesa** possa executar determinada despesa.

A despesa pública deve ainda atender aos seguintes requisitos:

- **Utilidade:** implica em não se admitir a realização de despesas que não atendam à necessidade efetiva do Estado ou do conjunto da sociedade;
- **Legitimidade:** o que significa que a despesa deve corresponder a uma necessidade pública efetiva, atender a requisitos quanto à oportunidade e conveniências de sua execução, e considerada, também, a possibilidade contributiva do cidadão;
- **Publicidade:** representada não somente pela discussão no âmbito do Legislativo e pela publicação da LOA, mas, também, pela disponibilização tempestiva à sociedade das informações quanto aos atos adotados na fase de execução;

Ordenador de despesa:

é toda e qualquer autoridade de cujos atos ressaltem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda (Decreto-Lei nº 200/64 Art. 80 parágrafo 1).



- Legalidade: ou seja, conforme já mencionado, prévia autorização legislativa e alocação orçamentária.

Considerando-se que toda despesa tem um fim público, revestem-se de grande importância para a compreensão do orçamento os critérios de classificação. As classificações são utilizadas para facilitar e padronizar as informações que se desejam obter. Pela classificação, é possível visualizar o orçamento por poder, por função de governo, subfunção, por programa e por categoria econômica.

A Despesa Pública classifica-se em dois grandes grupos: Despesa Orçamentária e Despesa Extraorçamentária.

A Despesa Orçamentária divide-se em:



Figura 6: Divisão da despesa orçamentária.

Segundo Campos (2006, p. 33), despesas correntes são dispêndios de recursos financeiros com a manutenção dos serviços já criados ou com as transferências para outros órgãos, aí se constituindo em receitas correntes.

A Lei nº 4320/64, art.12 §1º define despesas de custeio como aquelas destinadas à manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender as obras de conservação e adaptação de bens imóveis.

Já a mesma Lei, em seu art 12 § 2º, define as transferências correntes como sendo as dotações para atender as despesas que não correspondam a uma contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para as contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado.

Já as despesas de capital, segundo Jund (2008, p. 204), são despesas de forma direta com intenção de adquirir ou constituir bens patrimoniais resultantes de mutação compensatória. Decorre de uma incorporação ao patrimônio de um bem ou produto produzido ou adquirido. As despesas de capital dividem-se em:

- Investimentos: são as dotações para o planejamento e os de recursos destinados à aquisição de imóveis e execuções de obras públicas (Lei nº 4.320/64 art. 12 §4º).
- Inversões Financeiras: são dotações destinadas à aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização, aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades ou a constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros.
- Transferências de Capital: são as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências em auxílios ou contribuições, que derivam diretamente da Lei Orçamento ou lei especial anterior, bem como as dotações para **amortização da dívida** pública.

A despesa extraorçamentária tem como característica constituir uma saída financeira decorrente da devolução de valores pertencentes a terceiros. Essa devolução não necessita de autorização orçamentária (não consta da lei de orçamento) para se efetivar, por não ser de propriedade de um órgão público.

São valores originalmente registrados como ingressos extraorçamentários, daí tratar-se apenas de um fato permutativo. Exemplo: restituição ou entrega de valores recebidos como cauções, depósitos, consignações e outros.

6.3 Classificação por esfera orçamentária

A finalidade da classificação por esfera orçamentária é identificar se o orçamento é Fiscal, da Seguridade Social ou de Investimentos das Empresas Estatais, conforme disposto no § 5º do art. 165 da CF. Mas antes é importante que você entenda que:

Amortização da dívida: despesas com o pagamento e/ou financiamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária.



- Orçamento Fiscal: refere-se aos poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.
- Orçamento de Investimento: é o orçamento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.
- Orçamento da Seguridade Social: abrange todas as entidades da administração direta ou indireta e órgãos a ela vinculados, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

6.4 Classificação da despesa orçamentária

Podemos entender a classificação da despesa orçamentária como sendo um conjunto de normas e procedimentos técnicos de forma a padronizar e permitir uma maior compreensão do detalhamento do orçamento. Por meio desse conjunto, é possível visualizar o orçamento por poder, função e subfunção de governo, programa ou por categoria econômica.

A classificação segue os seguintes modelos de classificação econômica: institucional; funcional e por programas.

6.4.1 Classificação Econômica Institucional

Classifica a distribuição dos recursos orçamentários destinados a atender às despesas por instituições autorizadas em lei orçamentária para a execução de conformidade com a programação. Essa classificação constitui-se em critério indispensável para a fixação de responsabilidades e os consequentes controles e avaliações.

A classificação institucional divide-se em duas categorias: órgão e unidade orçamentária (arts.13 e 14 da Lei nº 4.320/64). A categoria órgão caracteriza-se como órgão de governo ou unidade administrativa, enquanto que unidade orçamentária para a qual se consignam os recursos orçamentários compreende uma repartição ou um agrupamento de serviços que se subordinam a determinado órgão. A unidade orçamentária também é a executora dos projetos ou atividades.

O MTO-2009 define que a classificação institucional compõe-se de cinco dígitos, sendo os dois primeiros reservados à identificação do órgão e os demais à unidade orçamentária, conforme os Quadros 4 e 5

Identificação	Dígitos	XX.XXX
Órgão orçamentário	1º e 2º	←
Unidade orçamentária	3º, 4º e 5º	←

Quadro 4: Classificação institucional
Fonte: MTO (2009, p.38)

Exemplo:

Classificação Institucional	
Código	Especificação: Órgão/Unidade orçamentária
26 000	Ministério da Educação
26 219	Instituto Federal de Santa Catarina

Quadro 5: Código e Especificação
Fonte: MTO (2009, p.86)

6.4.2 Classificação Econômica Funcional

O objetivo da classificação funcional (programática) é detalhar em primeiro nível todas as funções precípuas do Estado, que, se subdivididas em funções e subfunções, são subdetalhadas por meio dos programas de governo. Procura responder basicamente à indagação “em que” área de ação governamental a despesa será realizada, permitindo assim a consolidação nacional dos gastos do setor público.

É importante que você entenda que:

- **Função:** segundo o MTO-2009, é representada por cinco dígitos. Os dois primeiros identificam a função que representa o maior nível de agregação das diversas áreas de despesas que competem ao setor público.
- **Subfunção:** indicada pelos três últimos dígitos, que representam uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de

despesas do setor público. As subfunções podem ser combinadas com funções diferentes daquelas que estão relacionadas na Portaria nº 42/1999. Exceção encontra-se na função 28 - Encargos Especiais e suas subfunções típicas que só podem ser utilizadas conjugadas. Veja exemplos no Quadro 6:

Órgão	22 – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Ação	4641 – Publicidade de utilidade pública
Subfunção	131 – Comunicação Social
Função	20 – Agricultura
Órgão	32 – Ministério de Minas e Energia
Ação	4641 – Publicidade de utilidade pública
Subfunção	131 – Comunicação Social
Função	25 – Energia
Órgão	01 – Câmara dos Deputados
Ação	2010 – Assistência pré-escolar aos dependentes dos servidores e empregados
Subfunção	365 – Educação Infantil
Função	01 – Legislativa

Quadro 6: Exemplos de classificação funcional
Fonte: MTO (2009, p. 40)

Na base do SIDOR, existem dois campos correspondentes à classificação funcional, quais sejam:

CAMPOS CONTEÚDO

1º Função com dois dígitos

2º Subfunção com três dígitos

3º Classificação Econômica por Programa

Conforme MTO (2009, p. 41), a classificação por programa é o instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores instituídos no plano, visando à solução de um problema ou o atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade.

- Ação: conforme MTO (2009, p. 31), são operações das quais resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa incluindo-se as transferências obrigatórias ou

voluntárias a outros entes da federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições, doações e os financiamentos, que podem representar um projeto, atividade ou operação especial, constituídos de quatro algarismos.

- Atividade: constitui-se em um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de governo.
- Projeto: instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo.
- Operação Especial: constitui-se em despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

Após o código do programa, se o primeiro dígito for número ímpar trata-se de projeto, se for número par, trata-se de atividade.

- Projetos: 1xxx, 3xxx, 5xxx e 7xxx;
- Atividades: 2xxx, 4xxx, 6xxx e 8xxx;
- Operação Especial: 0xxx

Veja na Figura 7 a estrutura completa da programação orçamentária e na Figura 8 um exemplo de estrutura completa da programação orçamentária:

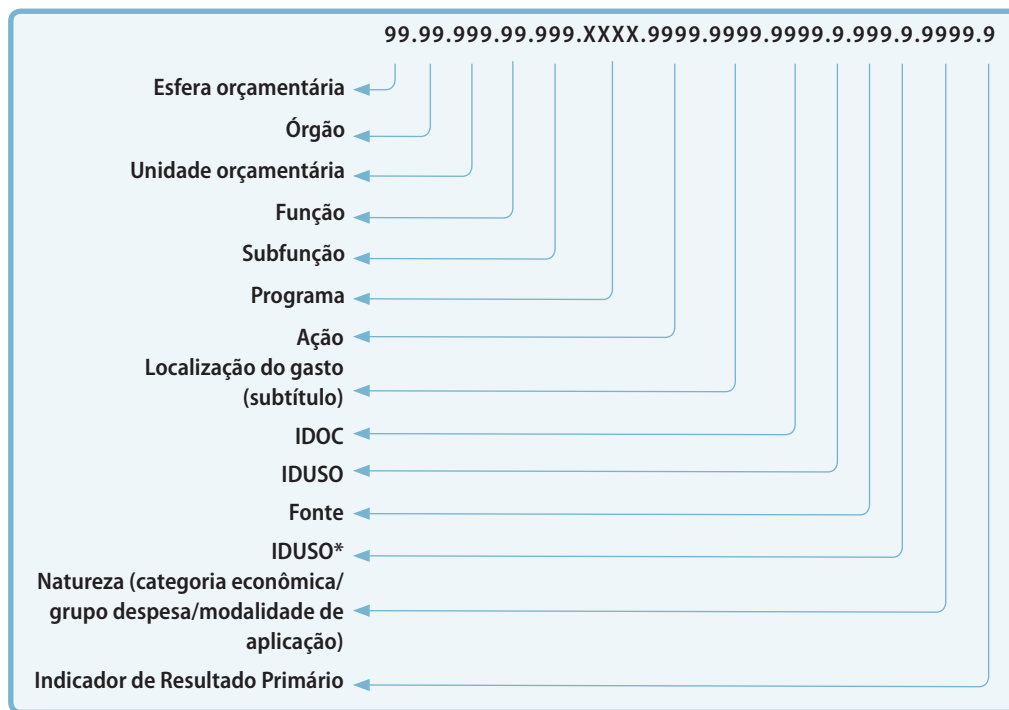


Figura 7: Estrutura Completa da Programação Orçamentária
 Fonte: MTO (2009, p. 37)

Exemplo:

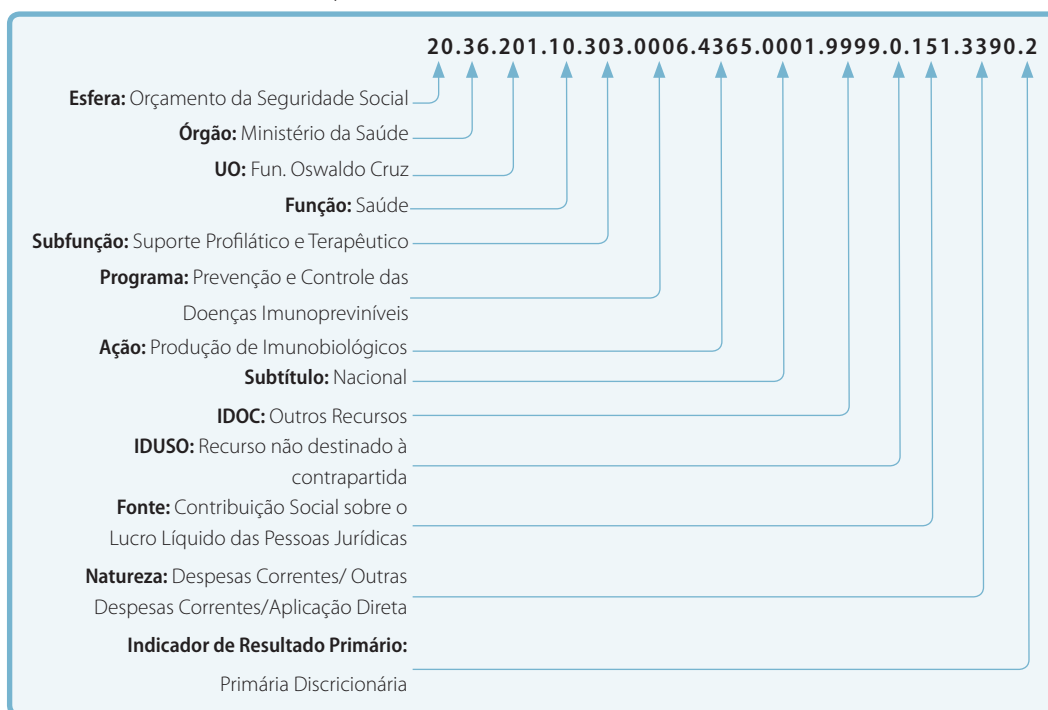


Figura 8: Estrutura completa da programação orçamentária
 Fonte: MTO (2009, p. 37)

Legenda:

IDOC – Identificador de Operação de Crédito: identifica a operação de crédito que serviu de fonte para os recursos indicados no orçamento.

IDUSO – Identificador de Uso: indica se os recursos se destinam à contrapartida nacional e, nesse caso, a que tipo de operações (empréstimos, doações ou outras aplicações) os recursos compõem contrapartida.

6.4.3 Natureza da despesa

Conforme arts. 12 e 13 da Lei nº 4.320/64, a natureza da despesa trata da classificação da despesa por categoria econômica e elementos. O artigo 13 estabelece que os itens de despesa sejam identificados por números de código decimal.

O sistema SIDOR define a natureza da despesa através de código composto por seis algarismos, conforme segue no Quadro 7:

ALGARISMOS					
1º	2º	3º	4º	5º	6º
Categoria econômica da despesa	Grupo de natureza da despesa	Modalidade de aplicação		Elemento de despesa	
3 – Despesas Correntes	1 – Pessoal e Encargos Sociais 2 – Juros e Encargos da Dívida 3 – Outras Despesas Correntes 4 – Investimentos 5 – Inversões Financeiras 6 – Amortização da Dívida 9 – Reserva de Contingência	Transferências: 20 – da União 30 – a Estados e ao Distrito Federal 40 – a Municípios 50 – a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos. 60 – a Instituições Privadas com Fins Lucrativos. 70 – a Instituições Multigovernamentais 71 – a Consórcios Públicos 80 – ao Exterior 90 – Aplicações Diretas 91 – Aplicação Direta Decorrentes de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. 99 – A Definir		Tem por finalidade identificar os objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílio, amortização e outros que a administração pública utiliza para a consecução de seus fins. Os códigos dos elementos de despesa estão definidos no Anexo II da Portaria Interministerial nº 163, de 2001	
4 – Despesas de Capital					

Quadro 7: Natureza da despesa
Fonte: MTO (2009)

Licitação

Conjunto de procedimentos voltado à celebração de contratos, acordos, convênios, ajustes e outros instrumentos congêneres com o particular, pelo qual a Administração Pública seleciona a proposta que lhe seja mais vantajosa. A licitação é obrigatória nos termos do art. 37, XXI da CF/88 e do art.3º da Lei nº. 8.666/93, pois seus procedimentos conferem lisura ao emprego dos recursos públicos e viabilizam o pleno respeito aos princípios norteadores da Administração Pública.

- Princípios:
- Art. 37 CF/88: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência.
- Art. 3º, Lei nº. 8.666/93: isonomia, proibidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo.
- Art. 2º, Lei nº. 9784/99: motivação, supremacia do interesse público, razoabilidade e proporcionalidade, ampla defesa e contraditório, segurança jurídica.
- Modalidades: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão, pregão.
- Tipos de Licitação: menor preço, melhor técnica, técnica e preço, maior lance ou oferta, melhor lance.

Empenho

Empenho é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado, obrigação de pagamento pendente, ou não, de implemento de condição. (Art. 58 Lei nº 4.320/64). É a garantia de que existe o crédito necessário para a liquidação de um compromisso assumido. O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho. (Art.60 da Lei nº. 4.320/64).

- Modalidades: ordinário, por estimativa e global
- Ordinário: para atender a despesas que tenham parcela única e cujo valor seja conhecido a priori.
- Estimativa: para aquelas despesas cujo valor exato do montante não possa ser determinado a priori.

Sobre modalidades e tipos de licitação em: Lei nº.8666 de 21 de junho de 1993 e ARAUJO,2006, p.116 e 117.



- Global: para as despesas contratadas e outras sujeitas ao parcelamento. O valor é determinado a priori e as apropriações de despesas se dão a posteriori.

Nota de empenho

É o documento utilizado para registrar as operações que envolvem despesas orçamentárias realizadas pela Administração Pública Federal, ou seja, o comprometimento de despesa, seu reforço ou anulação, indicando o nome do credor, a especificação e o valor da despesa, bem como a dedução desse valor do saldo da dotação própria.

Liquidação

É o procedimento realizado sob a supervisão e responsabilidade do ordenador de despesas para verificar o direito adquirido pelo credor, ou seja, se a despesa foi regularmente empenhada e que a entrega do bem ou serviço foi realizada de maneira satisfatória, tendo por base os títulos e os documentos comprobatórios do respectivo crédito. Essa verificação tem por objetivo apurar:

- a origem e o objeto do que se deve pagar;
- a importância exata a pagar;
- a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

Pagamento

Ocorre quando se efetiva o pagamento ao ente responsável pela prestação do serviço ou fornecimento do bem, recebendo a devida quitação. Caracteriza-se pela emissão do cheque ou ordem bancária em favor do credor, facultando o emprego de suprimento de fundos, em casos excepcionais. O pagamento da despesa só será efetuado, quando ordenado após sua regular liquidação.

6.5 Da receita pública

A receita pública assume, na Administração Pública, fundamental importância por estar envolvida em situações singulares como a sua dis-

tribuição e destinação entre as esferas governamentais e em seus níveis, o estabelecimento de limites legais impostos pela Lei Complementar nº 101/200 (LRF), permitindo estudos e análises da carga tributária suportada pelos diversos segmentos da sociedade.

É relevante sua previsão no processo orçamentário porque ela dimensiona a capacidade governamental em fixar a despesa pública e, no momento da sua arrecadação, torna-se instrumento condicionante da execução orçamentária da despesa.

Consideramos receita pública, o conjunto de recursos que o Estado e outras pessoas de direito público auferem de diversas fontes, com vistas a fazer frente às despesas decorrentes do cumprimento de suas funções. Receita pública é toda arrecadação de rendas (com destaque a receita tributária) autorizadas pela Constituição Federal ou Estadual e Leis Orgânicas dos Municípios, leis e títulos creditórios à Fazenda Pública.

Os recursos arrecadados são classificados quanto à natureza, à categoria econômica, ao poder de tributar, à afetação patrimonial, à regularidade e à coercitividade.

A receita pública, quanto à natureza, divide-se em: orçamentária e extraorçamentária.

- Orçamentária: ocorre quando os recursos são incorporados em definitivo ao patrimônio do Estado.
- Extraorçamentária: ocorre quando a arrecadação não está prevista na lei de orçamento, mas que serão restituídos em época própria. O seu caráter é de extemporaneidade ou de transitoriedade.

A receita, quanto à categoria econômica, se subdivide em receita corrente e de capital, em sua maioria arrecadada de forma compulsória, principalmente através de impostos e contribuições sociais.

- Receitas correntes: são compostas de receitas derivadas (receita tributária) e receitas originárias (receitas patrimonial, empresarial, entre outras).

6.5.1 Regulamentação

A Lei nº 4.320/64 regulamenta os ingressos de disponibilidades de todos os entes da federação, classificando-os em dois grupos: orçamentários e extraorçamentários:

- Ingressos orçamentários: são aqueles pertencentes ao ente público, arrecadados exclusivamente para aplicação em programas e ações governamentais. Esses ingressos são denominados de receita pública.
- Ingressos extra-orçamentários: são aqueles pertencentes a terceiros, arrecadados pelo ente público exclusivamente para fazer face às exigências contratuais pactuadas para posterior devolução. Esses ingressos são denominados recursos de terceiros.

6.5.2 Estágios da receita pública

Os estágios da receita se constituem em etapas nas quais os órgãos públicos se encarregam de executar a arrecadação. Considerando-se a sua característica, somente a receita orçamentária reúne condições de percorrer todos os estágios, a extraorçamentária não percorre por não ser possível sua previsão.

São os estágios da receita pública:

- Previsão: corresponde aos valores que a lei orçamentária consigna, posto que nela se estimam receitas decorrentes de um planejamento, muito antes de comporem um projeto da referida lei. É através do estágio da previsão que se elaboram as estimativas dos gastos públicos.
- Lançamento: estágio previsto no art. 53 da Lei nº 4.320/64 e no art.142 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25-10-1966), aquele em que o procedimento administrativo tende a verificar a ocorrência do fato gerador, a obrigação correspondente à matéria tributável, calcular o montante do total devido, identificar o sujeito passivo e, sendo o caso, propor a aplicação da penalidade cabível.
- Arrecadação: compõe a etapa em que os contribuintes comparecem para liquidar suas obrigações, momento em que são pagas as receitas tributárias ou não-tributárias ao agente arrecadador.
- Recolhimento: se constitui na transferência dos valores arrecadados à conta específica do Tesouro, é o ato pelo qual os agentes arrecadadores entregam diariamente ao Tesouro Público o produto da arrecadação.

No site www.stn.fazenda.gov.br, encontram-se as principais fórmulas de projeção e em que casos devem ser utilizadas.



6.5.3 Programação da receita pública

A programação da receita pública compreende o desenvolvimento de atividades específicas destinada à elaboração da proposta orçamentária. Essa sua generalidade também está ligada à despesa, contudo, existem metodologias conhecidas para a estimativa da receita. As mais usuais são Modelo Incremental e Modelo Incremental Mensalizado.

A metodologia de projeção de receitas orçamentárias mais utilizada pelo Governo Federal está baseada na série histórica de arrecadação (base de cálculo), corrigida por parâmetros de preço (efeito preço), de quantidade (efeito quantidade), e de alguma mudança de aplicação de alíquota em sua base de cálculo (efeito legislação).

Modelo incremental para a previsão de receita:

$$A_n = A_{n-1} \cdot (1+p) \cdot (1+q) \cdot (1+l)$$

Este modelo corrige os valores arrecadados pelos índices de preço, quantidade e legislação.

6.5.4 Classificação da receita orçamentária

É o processo de classificação de receita pública arrecadada de acordo com o art. 11 da Lei nº 4.320/64, e que resulta em registro contábil, compatibilizando ou conciliando os ingressos efetivos ou os valores das obrigações revertidas em receitas (conversão de depósitos, retenção de tributos, compensações, etc), com a receita reconhecida.

Os recursos públicos arrecadados pelo Estado classificam-se quanto à natureza, à categoria econômica, ao poder de tributar, à afetação patrimonial, à regularidade e à coercitividade.

A receita pública, quanto à natureza, divide-se em orçamentária e extraorçamentária.

- Orçamentária: ocorre quando os recursos são incorporados em definitivo ao patrimônio do Estado.
- Extraorçamentária: ocorre, quando a arrecadação não está prevista na lei de orçamento, mas que será restituída em época própria. O seu caráter é de extemporaneidade ou de transitoriedade.

A receita, quanto à categoria econômica, se subdivide em receita corrente e de capital, em sua maioria arrecadada de forma compulsória, principalmente através de impostos e contribuições sociais.

- Receitas correntes: são compostas de receitas derivadas (receita tributária) e receitas originárias (receitas patrimonial, empresarial, entre outras).
- Receitas de capital: são as originárias das operações de crédito, alienação de bens, da amortização de empréstimos, das transferências de capital, e outras receitas destinadas a atender despesas classificáveis em despesas de capital e ainda o superávit do orçamento corrente.

A classificação por natureza oferece uma melhor identificação da origem do recurso segundo o fato gerador. Pela necessidade de melhor identificação dos ingressos aos cofres públicos, a sistematização da receita dá-se por intermédio de sua natureza, subdividindo-se em seis níveis e oito posições, que formam o código identificador da natureza da receita, conforme a Figura 9:

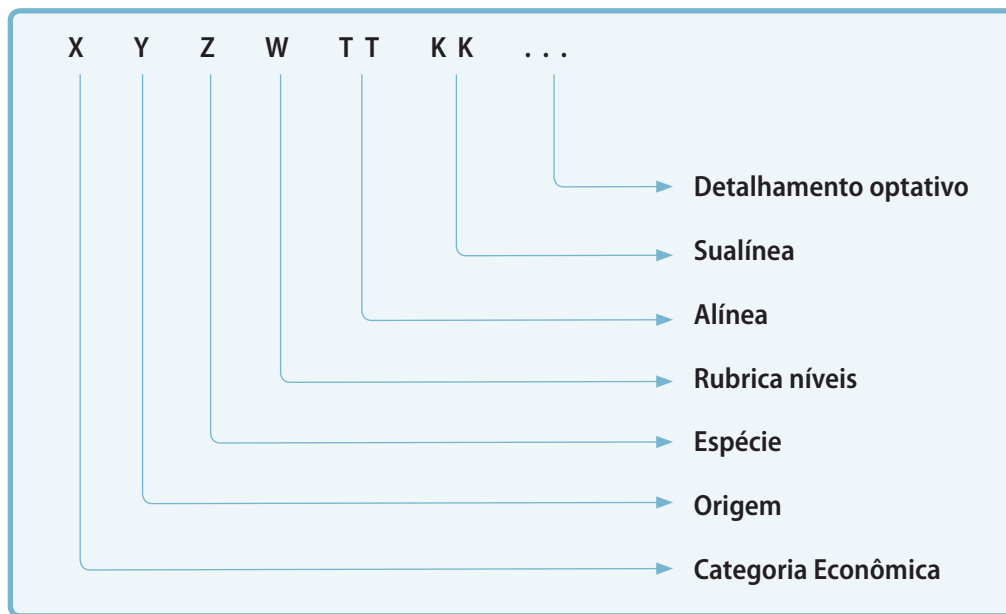


Figura 9: Estrutura da classificação da receita
Fonte: MTO-2009, p. 27

Legenda:

X – Categoria Econômica

Y – Origem

Z – Espécie

W – Rubrica

TT – Alínea

KK – Subalínea

O Quadro 8 apresenta a origem das receitas. Veja:

Categoria Econômica	
1 – Receitas Correntes	2 – Receitas de Capital
ORIGEM	
1 – Receita Tributária 2 – Receita de Contribuições 3 – Receitas Patrimoniais 4 – Receitas Agropecuárias 5 – Receitas Industriais 6 – Receita de Serviços 7 – Transferências Correntes 8 – Outras Receitas Correntes	1 – Operações de Crédito 2 – Alienação de Bens 3 – Amortização de Empréstimos 4 – Transferências de Capital 5 – Outras Receitas de Capital

Conceitos

Espécie composta por títulos que permitem qualificar com maior detalhe o fato gerador de tais receitas. Exemplo: receitas provenientes de tributos, tais como impostos, taxas e contribuição de melhorias.

Rubrica é o nível que detalha a espécie com maior precisão, especificando a origem dos recursos financeiros. Agrega determinadas receitas com características próprias e semelhantes entre si.

Alínea é a qualificação da rubrica e nomeia a receita que recebe o registro pela entrada de recursos financeiros.

Subalínea se constitui no nível mais analítico da receita.

Exemplo de Sistematização da Receita:

1.0.0.0.00.00 – Receitas Correntes

1.1.0.0.00.00 – Receita Tributária

1.1.1.0.00.00 – Impostos

1.1.1.2.00.00 – Impostos sobre o Patrimônio e a Renda

1.1.1.2.04.00 – Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza

1.1.1.2.04.10 /0 Pessoas Físicas.

6.6 Classificação da receita por fontes de recursos

Segundo o MTO (2009, p. 30), as fontes de recursos constituem-se de determinados agrupamentos de naturezas de receitas de forma a atender

a uma destinação anteriormente definida em regras, e servem para indicar como são financiadas as despesas orçamentárias. Entende-se por fonte de recursos a origem ou a procedência dos recursos que devem ser gastos com uma determinada finalidade. Daí a necessidade de se individualizar esses recursos de modo a evidenciar sua aplicação segundo a legislação.

As fontes de recursos são identificadas através de um código com três dígitos, conforme apresentado no Quadro 9:

1º DÍGITO Grupo de Fontes de Recursos	2º DÍGITO Especificação das Fontes de Recursos
1 – Recursos do Tesouro – Exercício Corrente 2 – Recursos de Outras Fontes – Exercício Corrente 3 – Recursos do Tesouro – Exercícios Anteriores 6 – Recursos de Outras Fontes – Exercícios Anteriores; e 9 – Recursos Condicionados	Exemplos: Fonte 100 Recursos do Tesouro-Exercício Correntes (1) Recursos Ordinários (00); Fonte 150 Recursos do Tesouro-Exercício Correntes (1) Recursos Próprios. Não Financeiros; Fonte 250 Recursos de Outras Fontes – Exercício Corrente(2); Recursos Próprios. Não-Financeiros (50)

Quadro 9: Identificação das fontes de recursos
 Fonte: MTO (2009, p. 31)

Quanto ao Poder de Tributar, está relacionado à competência de tributar conforme Título VI – Da Tributação e do Orçamento definido na Constituição Federal, que cria competências, devendo cada ente da Federação, através de lei própria, instituí-los.

Quanto à afetação patrimonial, se faz necessário identificar um e outro tipo de receita, as efetivas e as não efetivas, para fins de apuração do resultado econômico do exercício:

- Efetiva: é a receita que ingressou no exercício financeiro, para a qual não concorreu aumento no passivo ou diminuição no ativo. É aquela que provoca alteração positiva na situação líquida patrimonial, no momento do reconhecimento da receita.
- Não efetiva: é a receita oriunda de uma arrecadação proveniente da saída de um bem ou direito do ativo ou do acréscimo das obrigações para com terceiros. É aquela que não altera a situação líquida patrimonial no momento de seu reconhecimento.

Uma receita efetiva contribui diretamente para a elevação do saldo patrimonial no balanço patrimonial. Já na Demonstração das Variações Patrimoniais é consignada como uma variação ativa, pois é dependente da execução orçamentária.

A receita decorrente de uma mutação patrimonial não contribui de forma direta para a elevação do saldo patrimonial no Balanço Patrimonial, pois é consignada duas vezes pelo mesmo valor, de maneira que a alteração é provocada de forma simultânea, causando interferência apenas equivalente.

6.6.1 Receita extraorçamentária

É constituída pelos valores provenientes de arrecadação que não está prevista na lei de orçamento e correspondem a fatos de natureza financeira decorrentes da própria gestão pública e, conseqüentemente, toda arrecadação que não constitui renda do Estado. São valores que entram nos cofres públicos, mas que serão restituídos em época própria, por decisão administrativa assim que forem cumpridas as formalidades (obrigação contratual) necessárias ou por sentença judicial. O seu caráter é de extemporaneidade ou de transitoriedade.

Como exemplos, temos depósito em caução, depósitos para recursos, depósitos para quem de direito e consignações.

É oportuno mencionar que as Operações de Crédito por Antecipação da Receita Orçamentária, que correspondem a empréstimos destinados a atender à insuficiência de disponibilidade financeira durante o exercício financeiro, também fazem parte das receitas extraorçamentárias (Art. 3º da Lei 4320/64).

A classificação orçamentária é de suma importância, contribuindo para a transparência das contas públicas e para o fornecimento de informações de melhor qualidade aos diversos usuários, bem como permitir estudos comportamentais no tempo e no espaço.

Síntese

Nessa unidade, você conheceu a importância da classificação orçamentária como forma de oferecer informações gerenciais. Não existem recursos infinitos, daí criamos meios de podermos comparar ações, sejam de receita, sejam de despesa (qualificar e quantificar).

Quando tratamos de despesa, você aprendeu que ela deve atender a requisitos, quanto à utilidade, legitimidade, publicidade e legalidade, assim como sua divisão em despesas correntes e de capital e sua execução. Quando tratamos de receita, você conheceu os seus estágios.

A classificação orçamentária contribui para a transparência das contas públicas e para o fornecimento de informações de melhor qualidade aos diversos usuários, bem como permitir estudos comportamentais no tempo e no espaço.

“Os governos têm a responsabilidade de garantir que as regras do jogo favoreçam aqueles que estão excluídos, oferecendo-lhes oportunidades de resgatar a sua dignidade.” (Joseph Stiglitz)

Feliz trajetória pessoal e profissional!

Referências

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de; MEDEIROS, Márcio Bastos; FEIJÓ, Paulo Henrique da Silva. **Gestão de finanças públicas**: fundamentos e práticas do planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal. 1. ed. Brasília: 2006.

ARAUJO, Inaldo da Paixão Santos; ARRUDA, Daniel. **Contabilidade pública**: da teoria à prática. São Paulo: Saraiva, 2006.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

BRASIL. Escola de Administração Fazendária. (Org.). **Os tributos no Brasil**. Disponível em: <<http://www.portaltributario.com.br/tributos.htm>>. Acesso em: 8 mai. 2008.

BRASIL. Escola de Administração Fazendária. (Org.). **Programa nacional de educação fiscal**. Disponível em: <<http://www.esaf.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 8 mai. 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (Org.). **Manual de elaboração**: plano plurianual 2008-2011. Disponível em: <<http://www.sig-plan.gov.br/download/manuais/manualdeelabora%C3%A7%C3%A3o2008-2011.pdf>>. Acesso em: 8 mai. 2008.

BRASIL. Ministério do planejamento, orçamento e gestão. (Org.). **Manual técnico do orçamento**. Disponível em: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/MTO_2008_04.pdf>. Acesso em: 8 mai. 2008.

BRASIL. **Ministério do planejamento, orçamento e gestão**. (Org.). Manual técnico do orçamento. Disponível em: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/MTO2009_02.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (Org.). **Portaria nº. 42 de 14 de abril de 1999**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/legislacao/portarias/portaria_42_14_04_99.htm>. Acesso em: 8 mai. 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (Org.). **Portaria nº. 51 de 16 de novembro de 1998**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/legislacao/portarias/portaria_42_14_04_99.htm>. Acesso em: 8 mai. 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (Org.). **Portaria nº. 117 de 12 de novembro de 1998**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/legislacao/portarias/portaria_42_14_04_99.htm>. Acesso em: 8 mai. 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento**: instruções para elaboração da proposta orçamentária da União (MTO- 02). Brasília, 1996.

BRASIL. Presidência da República. (Org.). **Decreto nº. 2.829 de 29 de outubro de 1998**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/legislacao/decretos/decreto_2829_29_10_98.htm>. Acesso em: 8 mai. 2008.

BRASIL. Presidência da República (Org.). **Lei complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp101.htm>>. Acesso em: 8 mai. 2008.

BRASIL. Presidência da República (Org.). **Decreto lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/Del0200.htm>>. Acesso em: 8 mai. 2008.

BRASIL. Presidência da República (Org.). **Lei nº. 4320 de 17 de março de 1964**. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/SISLEX/PAGINAS/42/1964/4320.htm>>. Acesso em: 8 mai. 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: 1988 – texto constitucional de 5 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas emendas constitucionais de n. 1, de 1992, a 55, de 2007, e pelas emendas constitucionais de revisão de n. 1 a 6, de 1994. 28. ed. Câmara dos Deputados, 2007.

BURKHEAD, Jesse. **Orçamento público**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

CASTRO, Dominós Poubel de; GARCIA, Leice Maria. **Contabilidade pública no Governo Federal**: guia para reformulação do ensino e implantação da lógica SIAFI nos governos municipais e estaduais com a utilização do Excel. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

CEPAL. **Boletim Econômico da América Latina**. Nueva York, octubre de 1967.

CONGRESSO DE TÉCNICOS EM ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA MUNICIPAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 1974, Florianópolis. **Congresso de Técnicos em administração financeira municipal do estado de Santa Catarina**. Florianópolis: La Salle, 1974. 275 p.

CRUZ, Flávio da; PLATT NETO, Orion Augusto. **Contabilidade de custos para entidades estatais**: metodologias e casos simulados. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

CRUZ, Flávio da. **Lei de responsabilidade fiscal comentada**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. **Comentários à lei nº. 4.320**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FEIJÓ, Paulo Henrique; PINTO, Ferreira Lima; MOTA; Francisco Glauber Lima. **Curso de SIAFI**: uma abordagem prática da execução orçamentária e financeira. 1. ed. Brasília: 2006.

FIGUEIREDO, Antônio Carlos. **Legislação brasileira referenciada**. São Paulo: Primeira Impressão, 2007.

FRIEDMANN, John. **Introdução ao Planejamento Democrático** – FGV –1959.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 2000.

_____. **Orçamento público**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas**: teoria e prática

no Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

JESSE, Burkhead. **Orçamento público**. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

JUND, Sérgio. **Administração, orçamento e contabilidade pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública**: teoria e prática. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LACOMBE, Francisco. **Dicionário de administração**. São Paulo: Saraiva, 2003

MARTINS, Eliseu. **Contabilidade de custos**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1987

MOTA, Francisco Glauber Lima. **Curso básico de contabilidade pública**: teoria com exercícios orçamentados. 2. ed. Brasília, 2006.

MOTTA, Fernando Cláudio Prestes; VASCONCELOS, Isabella F. Gouveia. **Teoria geral da administração**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

REZENDE, Fernando. **Finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 1979.

SANTA CATARINA. Secretaria do Estado da Fazenda. **Manual técnico de orçamento**: instruções para a elaboração da proposta orçamentária do Estado de Santa Catarina. Florianópolis, 2002.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental**: um enfoque administrativo. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

UNICEF (Brasil) (Org.). **Orçamento público**: decifrando a linguagem. Disponível em <http://www.contasabertas.uol.com.br/asp/glossario.asp>. Acesso em 08 de maio de 2008.

Sobre o autor

Sinésio Stefano Dubiela Ostroski é bacharel em Ciências Contábeis (1969) e Ciências Administrativas (1972) pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). É especialista em Finanças (1994) e em Administração Pública (1981), ambas pela (UFSC). É mestre em Administração com concentração em Políticas e Gestão Institucional pela UFSC (2001), tendo exercido funções de contador na UFSC, coordenador de Programação Financeira SOF/MEC. Prestou Assessoria na Secretaria de Controle Interno do MEC e na Secretaria de Orçamento do MEC. Foi membro da Comissão Permanente do Concurso Vestibular da UFSC. É professor de ensino superior – adjunto IV – no Departamento de Ciências da Administração CSE-UFSC, desde 1975. Foi membro do Conselho de Ensino e Pesquisa da UFSC, Consultor ACDOC do INEP para a área de Administração. É coordenador de estágio do Curso de Administração. É aluno do Curso de Pós-Graduação (latu sensu) em Ecumenismo – diálogo inter-religioso ITESC/SC. É aluno em disciplina isolada do Programa de Pós Graduação em Engenharia de Produção.

A construção de uma sociedade mais justa e solidária depende de estruturas governamentais voltadas para o cumprimento de seu dever supremo: elevar o nível de bem-estar da população, desenvolver melhores práticas de planejamento e orçamento, alinhadas com os processos de gestão do governo, é parte relevante desse processo. (Paulo Bernardo Silva – Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão)

