Diretoria de Desenvolvimento Gerencial
Coordenação Geral de Educação a Distância

Orçamento Público: Visão Geral

Versão para impressão

Atualizado em: Fevereiro/2013

Copyright ENAP 2013 – Todos os direitos reservados

Sumário

APRESENTAÇÃO DO CURSO 6

OBJETIVO GERAL 6

Módulo I: Introdução 7

1.1. OBJETIVOS 7

1.2. O QUE É ORÇAMENTO PÚBLICO? 8

1.3. FUNÇÕES DO ORÇAMENTO 8

1.4. ORÇAMENTO E AS FUNÇÕES DE ESTADO 9

1.5. TÉCNICAS ORÇAMENTÁRIAS 10

1.6. ORÇAMENTO CLÁSSICO OU TRADICIONAL 11

1.7. ORÇAMENTO DE DESEMPENHO OU DE REALIZAÇÕES 12

1.8. ORÇAMENTO-PROGRAMA 12

1.9. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 14

1.10. TABELA-RESUMO DE TÉCNICAS E PRÁTICAS ORÇAMENTÁRIAS 14

1.11. MARCOS LEGAIS 1

1.12. PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS 3

1.13. PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS CLÁSSICOS 5

1.14. PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS MODERNOS 8

Módulo 2: Enfoques do Orçamento 11

2. ENFOQUES DO ORÇAMENTO 11

2.1. ENFOQUE FISCAL DO ORÇAMENTO 11

2.1.1. A NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO (NFSP) 12

2.1.2. A EXPERIÊNCIA RECENTE BRASILEIRA – ORÇAMENTO X INFLAÇÃO 13

2.2. ENFOQUE PROGRAMÁTICO DA DESPESA 15

2.2.1. CONCEITOS ASSOCIADOS À ESTRUTURA DO PLANO PLURIANUAL E DOS ORÇAMENTOS ANUAIS 19

2.2.1.1. TIPOS DE PROGRAMAS E ATRIBUTOS 23

2.2.1.2. OBJETIVOS E INICIATIVAS 25

2.3. EXEMPLO DE PROGRAMA DE GOVERNO 26

Módulo III: O Processo 29

3.1. ROTEIRO DA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA ANUAL 29

META FISCAL 30

Previsão das Receitas 30

Cálculo da NFGC 32

Valores para despesas obrigatórias 32

Determinação dos limites para despesas discricionárias 34

Elaboração e análise das propostas setoriais 34

Consolidação das propostas orçamentárias 36

Processo Legislativo e Sanção de Lei 36

Execução Orçamentária 37

Alterações orçamentárias (Créditos) 38

Módulo IV: Classificação Orçamentária 40

4.1. CLASSIFICAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS 40

4.2. CLASSIFICAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DA DESPESA 42

4.2.1. Estrutura de Classificação Programática 42

4.2.2. Classificação Institucional 43

4.2.3. Classificação Funcional 44

4.2.4. Classificação por Natureza da Despesa 45

MODALIDADE DE APLICAÇÃO.... 48

4.2.5. Identificador de Uso 50

4.2.6. Classificação por Fontes de Recursos 50

4.2.7. Esfera Orçamentária 51

4.2.8. Identificador de Resultado Primário 51

Exemplo de Classificação – PLOA 2013 53

4.3. CLASSIFICAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DA RECEITA 54

4.3.1. Categoria Econômica da Receita 56

4.3.2. Demais Classificadores....56

ORIGEM.... 56

RUBRICA 57

4.3.3. Classificação da Receita por Identificador de Resultado Primário 57

Módulo V: Noções sobre Execução Orçamentária 59

5.1. EXECUÇÃO DOS ORÇAMENTOS....59

5.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA 60

5.2.1. Execução Orçamentária 61

5.2.1.1. Descentralização de Créditos Orçamentários....63

5.2.1.2. Alterações Orçamentárias 64

5.2.1.3. Estágios da Despesa....69

5.2.2. Execução Financeira....70

5.2.2.1. Programação Financeira 71

5.2.2.2. Movimentação de Recursos 72

5.2.3. Integração Orçamentária e Financeira 72

5.2.4. Restos a Pagar 73

5.2.4.1. Classificação 73

5.2.4.2. Inscrição 74

Anexo: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento 77

6.1. SISTEMA INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO 77

Subsistema Receita 77

Subsistema de Pleitos 78

Captação Qualitativa 78

Controle e Acompanhamento dos Limites 81

Captação Quantitativa 81

Subsistema de Alterações Orçamentárias 81

APRESENTAÇÃO DO CURSO

MENSAGEM DA ENAP

Bem-vindo ao curso Orçamento público: Visão Geral!

A elaboração e a execução orçamentária são, cada vez mais, instrumentos imprescindíveis ao adequado gerenciamento dos recursos públicos. Exercê-las com competência exige mais do que apenas o conhecimento de leis e normas. Novas técnicas, práticas e posturas são esperadas dos profissionais que atuam nessas áreas, tendo em vista o pleno atendimento ao cidadão com a otimização no uso de recursos públicos.

Este curso vem ao encontro dessa necessidade, oferecendo as ferramentas conceituais e legais para que os profissionais públicos de todo o país possam ampliar seus conhecimentos e utilizar com maior eficiência e eficácia os recursos públicos.

O curso **Orçamento público: Visão Geral** faz parte do Programa Orçamentário e Financeiro. É interessante que você conheça esse programa e seus cursos disponíveis no **sítio da Enap**.

Esta versão reflete a legislação até fevereiro de 2013.

OBJETIVO GERAL

Ao final deste curso, espera-se que você seja capaz de:

- Explicar os processos de elaboração e execução do orçamento público federal, a partir da metodologia empregada pela administração pública federal.

Antes de alcançar o objetivo geral, habilidades anteriores precisam ser aprendidas. Por esse motivo, os objetivos específicos a serem atingidos ao longo do curso são apresentados no início de cada módulo, permitindo ao aluno identificar o que deverá ser capaz de fazer ao concluir cada etapa do curso.

MÓDULO I: INTRODUÇÃO

1.1. OBJETIVOS

Ao final deste módulo, espera-se que você seja capaz de:

- descrever o que é orçamento público destacando suas principais funções;
- identificar as funções econômicas do Estado (alocativa, distributiva e estabilizadora) estabelecendo a relação existente entre estas e o governo;
- definir modelos de orçamento existentes destacando as diferenças que há entre eles;
- listar, pelo menos, cinco vantagens do modelo orçamento-programa em relação aos métodos de elaboração orçamentária tradicionais;
- apontar os marcos legais do ciclo orçamentário descrevendo suas principais características;
- conceituar princípios orçamentários destacando as duas categorias existentes.

1.2. O QUE É ORÇAMENTO PÚBLICO?

O Orçamento público é o instrumento de gestão de maior relevância e provavelmente o mais antigo da administração pública. É um instrumento que os governos usam para organizar os seus recursos financeiros. Partindo da intenção inicial de controle, o orçamento público tem evoluído e vem incorporando novas instrumentalidades.

No Brasil, o orçamento reveste-se de diversas formalidades legais. Sua existência está prevista constitucionalmente, materializada anualmente numa lei específica que "estima a receita e fixa despesa" para um determinado exercício.

Por causa dessa característica, as despesas só poderão ser realizadas se forem previstas ou incorporadas ao orçamento.

Adicionalmente ao ditame constitucional, é importante observar o citado no art. 2º da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964[1], transcrito a seguir:

> *Art. 2º. A Lei de Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica, financeira e programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.*

1.3. FUNÇÕES DO ORÇAMENTO

Nos dias de hoje, podemos reconhecer o orçamento público como um instrumento que apresenta múltiplas funções. A mais clássica delas, a função *controle político*[2], teve início nos primórdios dos *Estados Nacionais*[3].

Além da clássica função de controle político, o orçamento apresenta outras funções mais contemporâneas, do ponto de vista **administrativo**, **gerencial**, **contábil**, e **financeiro**. No Brasil, a função incorporada mais recentemente foi a **função de planejamento,** que está ligada à técnica de orçamento por programas. De acordo com essa ideia, o orçamento deve espelhar as políticas públicas, propiciando sua análise pela finalidade dos gastos.

---

[1] A Lei nº 4.320, de 1964, instituiu normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, e está em vigor até a presente data..

[2] A função controle político representa um controle *ex-ante* desempenhado pela população em relação ao governo. Nesse contexto, o orçamento surge como instrumento limitador do poder do governante, na medida em que impõe antecedência para criação ou aumento de tributos.

[3] A formação dos Estados Nacionais foi um processo de unificação de reinos, sobretudo na Europa Ocidental, iniciado por volta do final do século XIV, em Portugal, e no século XV, na França, Espanha e Inglaterra.

1.4. ORÇAMENTO E AS FUNÇÕES DE ESTADO

Sabe-se que os governos costumam participar de muitas formas na economia dos países. A condução da política monetária, a administração das empresas estatais, a regulamentação dos mercados privados e, sobretudo, a sua atividade orçamentária funcionam como meios dessa participação e influenciam o curso da economia.

Ao tomar parte na condução das atividades econômicas, o governo executa as funções econômicas que o Estado precisa exercer.

Nesse sentido, a partir dos estudos propostos por Richard Musgrave[4], e para os efeitos deste curso, as funções econômicas ou, como ficaram conhecidas, as funções do orçamento se dividem em três tipos: **alocativa**, **distributiva** e **estabilizadora**.

►FUNÇÃO ALOCATIVA:

O governo dirige a utilização dos recursos totais da economia, incluindo a oferta de bens públicos. Dessa forma, podem ser criados incentivos para desenvolver certos setores econômicos em relação a outros. Como exemplo, imagine que o governo tem interesse em desenvolver o setor de energia numa determinada região. Conforme análise prévia, constatou-se que para essa região a forma mais racional de energia é a gerada por hidroelétricas. Sendo assim, poderiam ser alocados recursos intensivos na geração e transmissão dessa energia. Como consequência, seria de se esperar que o orçamento governamental apresentasse cifras substanciais alocadas em projetos de construção de linhas de transmissão ou, até mesmo, registrasse despesas com incentivos concedidos às empresas construtoras dos complexos hidroelétricos. No entanto, lembre-se que, num cenário real, em que os recursos financeiros são inferiores às possibilidades de gasto, ao optar pelo desenvolvimento de um setor, o governo acaba abrindo mão de outras escolhas possíveis. Ou seja, é justamente nessa diversidade de escolhas que o governo materializa a sua função alocativa.

►FUNÇÃO DISTRIBUTIVA OU REDISTRIBUTIVA

Essa função tem importância fundamental para o crescimento equilibrado do país. Por intermédio dela, o governo deve combater os desequilíbrios regionais e sociais, promovendo o desenvolvimento das regiões e classes menos favorecidas. Como exemplo, imagine que o

[4] MUSGRAVE, Richard A. **Teoria das Finanças Públicas.** São Paulo: Ed. Atlas, 1974.

Governo deseje combater as desigualdades verificadas numa dada região, onde parte considerável da população é analfabeta. Seria de se esperar que o orçamento governamental contemplasse para aquela região ações vinculadas a algum programa de redução do analfabetismo, cujo financiamento poderia se dar por meio de recursos captados de classes econômico-sociais ou de regiões mais abastadas. Tal situação pode ser concretizada pela cobrança de impostos de características progressivas, de forma que os recursos arrecadados possam ser usados no desenvolvimento de determinada política pública. Como se pode concluir, o orçamento governamental é também uma expressão da função distributiva, exercida pelo governo.

►FUNÇÃO ESTABILIZADORA

Por fim, a função estabilizadora está relacionada às escolhas orçamentárias na busca do pleno emprego dos recursos econômicos; da estabilidade de preços; do equilíbrio da balança de pagamentos e das taxas de câmbio, com vistas ao crescimento econômico em bases sustentáveis.

Nesse aspecto, o orçamento desempenha um importante papel, tendo em vista o impacto que as compras e contratações realizadas pelo governo exercem sobre a economia. Da mesma forma, a arrecadação das receitas públicas pode contribuir positivamente na reação do governo em atingir determinadas metas fiscais ou, ainda, na alteração de alíquotas de determinados tributos, que possam ter reflexo nos recursos disponíveis ao setor privado.

1.5. TÉCNICAS ORÇAMENTÁRIAS

O surgimento do orçamento público está intimamente ligado à ideia de controle. Prova disso é que o orçamento originou-se pela necessidade de regular a discricionariedade dos governantes na destinação dos recursos públicos.

Um dos vestígios mais interessantes dessa ideia está na Magna Carta inglesa, outorgada no ano de 1215, pelo Rei João Sem Terra.

Porém, deve-se considerar que este é apenas um esboço daquilo que hoje se considera como orçamento público moderno. De lá para cá, foram desenvolvidas muitas técnicas orçamentárias, fazendo frente às exigências e necessidades dos novos arranjos entre o Estado e a sociedade.

Muito embora se possa reconhecer uma trajetória de avanços em matéria de orçamento público, não é comum verificarmos uma ruptura completa entre o modelo tradicional e o

atual, no processo de elaboração dos orçamentos. De forma oposta, a evolução mais comum é a modificação paulatina de uma determinada técnica por outra. Assim, pode haver alguns casos do convívio de mais de um modelo na elaboração do orçamento, seja em momentos de transição política, ou mesmo pelas características legais que envolvem sua concepção.

Para efeitos didáticos, é possível relacionar algumas dessas técnicas ou práticas que são marcantes na evolução orçamentária.

Na continuidade deste tópico serão apresentados os modelos de orçamento **tradicional** (ou clássico), de **desempenho** (ou de realizações) e por **programas**. Para apresentarmos um resumo esquemático do tema, será mostrada a seguir uma tabela-resumo, na qual são comparadas algumas das técnicas ou práticas orçamentárias mais difundidas.

1.6. ORÇAMENTO CLÁSSICO OU TRADICIONAL

No Brasil, a prática orçamentária federal antecedente à Lei nº 4.320, de 1964, baseava-se na técnica tradicional de orçamentação. Essa técnica clássica produz um orçamento que se restringe à previsão da receita e à autorização de despesas.

Não se verifica uma preocupação primária com o atendimento das necessidades bem formuladas da coletividade ou da própria administração pública. Nem mesmo ficam claros os objetivos econômicos e sociais que motivaram a elaboração da peça orçamentária.

Por outro lado, nesse modelo de orçamento, há uma preocupação exagerada com o controle contábil do gasto, refletida no obsessivo **detalhamento da despesa**. Outra característica dessa técnica é a elaboração orçamentária com viés inercial (ou incremental), que procura introduzir pequenos ajustes nas receitas e despesas.

Ao tomar essa direção, a distribuição dos recursos para **unidades orçamentárias** se dá com base na proporção dos recursos gastos em exercícios anteriores e não em função do programa de trabalho que pretendem realizar. Nesse caso, as distorções são inevitáveis, promovendo um ciclo vicioso baseado no incentivo ao gasto indiscriminado, apenas para garantir maior "fatia" nos orçamentos seguintes.

1.7. ORÇAMENTO DE DESEMPENHO OU DE REALIZAÇÕES

A evolução do orçamento clássico trouxe um novo enfoque na elaboração da peça orçamentária. Evidenciar as "coisas que o governo compra" passa a ser menos importante em relação às "coisas que o governo faz".

Assim, saber o que a administração pública compra tornou-se menos relevante do que saber para que se destina a referida aquisição. O orçamento de desempenho, embora já ligado aos objetivos, não pode, ainda, ser considerado um orçamento-programa, visto que lhe falta uma característica essencial, que é a vinculação ao sistema de planejamento.

1.8. ORÇAMENTO-PROGRAMA

Essa técnica orçamentária foi introduzida na esfera federal pelo Decreto-Lei nº 200, de 23 de fevereiro de 1967, que menciona o orçamento-programa como plano de ação do governo federal, quando, em seu art. 16, determina:

"em cada ano será elaborado um orçamento-programa que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizado no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual".

Contudo, o marco legal que cristalizou a adoção do orçamento-programa no Brasil foi a Portaria da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República nº 9, de 28 de janeiro de 1974, que instituiu a classificação funcional-programática. Essa portaria vigorou - com alterações no decorrer dos anos, porém sem mudanças estruturais - até 1999.

A partir do exercício de 2000, houve sua revogação, pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão, que instituiu uma classificação funcional e remeteu a estrutura programática aos planos plurianuais de cada governo e esfera da federação[5].

A concepção do orçamento-programa está ligada à ideia de planejamento. De acordo com ela, o orçamento deve considerar os objetivos que o governo pretende alcançar, durante um período determinado de tempo.

Com base nessa característica, o orçamento-programa ultrapassa a fronteira do orçamento como simples documento financeiro, aumentando sua dimensão.

[5] Para maiores detalhes sobre a reforma dos orçamentos ocorrida a partir da Portaria nº 42, ver texto para discussão ENAP nº 44, outubro/2001 – Fabiano Garcia Core. Disponível na página da ENAP.

Sendo assim, pode-se dizer que o orçamento passa a ser um instrumento de operacionalização das ações do governo, em consonância com os planos e diretrizes formuladas no planejamento.

Alguns autores têm destacado vantagens do orçamento-programa em relação a métodos de elaboração orçamentária tradicionais, por exemplo:

a) melhor planejamento de trabalho;

b) maior precisão na elaboração dos orçamentos;

c) maior determinação das responsabilidades;

d) maior oportunidade para a relação dos custos;

e) maior compreensão do conteúdo orçamentário por parte do Executivo, do Legislativo e da população em geral;

f) facilidade para identificação de duplicação de funções;

g) melhor controle da execução do programa;

h) identificação dos gastos e realizações por programa e sua comparação em termos absolutos e relativos;

i) apresentação dos objetivos e dos resultados da instituição e do inter-relacionamento entre custos e programas; e

j) ênfase no que a instituição realiza e não no que ela gasta.

Em sua elaboração, o orçamento-programa tem uma lógica que o distingue de outros modelos. Essa lógica pode ser traduzida em fases que, ao serem cumpridas, dão a esse modelo toda a sua peculiaridade. São elas:

Determinação da situação: identificação dos problemas existentes.

Diagnóstico da situação: identificação das causas que concorrem para o surgimento dos problemas.

Apresentação das soluções: identificação das alternativas viáveis para solucionar os problemas.

Estabelecimento das prioridades: ordenamento das soluções encontradas.

Definição dos objetivos: estabelecimento do que se pretende fazer e o que se conseguirá com isso.

Determinação das tarefas: identificação das ações necessárias para atingir os objetivos.

Determinação dos recursos: arrolamento dos meios, sejam recursos humanos, materiais, técnicos, institucionais ou serviços de terceiros necessários.

Determinação dos meios financeiros: expressão monetária dos recursos alocados.

1.9. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Os orçamentos públicos nas democracias representativas são elaborados pelos poderes Executivo e Legislativo. Aliás, segundo os juristas especializados, a principal razão da existência do Legislativo, na sua função precípua de representação popular, está na coparticipação com o executivo na alocação dos recursos públicos por intermédio da elaboração dos orçamentos.

O orçamento participativo[6] incorpora a população ao processo decisório da elaboração orçamentária, seja por meio de lideranças da sociedade civil, audiências públicas ou por outras formas de consulta direta à sociedade. Trata-se de ouvir de forma direta as comunidades para a definição das ações do governo, para resolução dos problemas por elas considerados prioritários.

O orçamento participativo é exercitado no Brasil em alguns estados da federação e em algumas prefeituras. Na União, não se verifica sua aplicação de forma sistemática, embora, durante a tramitação legislativa, haja, esporadicamente, audiências públicas ou até mesmo, como aconteceu no processo de tramitação do orçamento para 2012, a abertura para apresentação de emendas de iniciativa popular[7], direcionadas para ações de implementação de políticas públicas prioritárias de apoio aos pequenos municípios.

No Brasil, dada a quantidade de despesas obrigatórias e a pouca flexibilidade[8] para o redirecionamento das ações governamentais, os processos que contemplam a participação popular na definição dos orçamentos se atêm a uma parcela restrita da alocação dos recursos.

1.10. TABELA-RESUMO DE TÉCNICAS E PRÁTICAS ORÇAMENTÁRIAS

[6] Para um maior entendimento sobre o tema, ver "Orçamento Participativo – o que é, para que serve, como se faz". Valdemir Pires, 2001 - Editora Manole.
7 Para maiores informações consultar o Parecer Preliminar do Orçamento 2012, constante do endereço: http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil .
[8] O excesso de vinculação das receitas a áreas predeterminadas de despesas, associadas com as despesas obrigatórias (entendidas como aquelas em que o governo não pode deixar de pagar),

A tabela a seguir oferece uma visão agregada das técnicas orçamentárias vistas até aqui, bem como contempla outras práticas de elaboração orçamentária.

engessa o orçamento, diminuindo significativamente a margem de manobra para as decisões alocativas. Esse assunto será tratado com mais detalhes no tópico 3.

DENOMINAÇÃO	CARACTERÍSTICAS	OBSERVAÇÕES
Orçamento Tradicional	- Processo orçamentário em que é explicitado apenas o objeto de gasto.	Apresenta valores para as despesas com pessoal, material, serviços etc., sem relacionar os gastos a nenhuma finalidade (programa ou ação). Também é conhecido como orçamento clássico.
Orçamento de Desempenho	- Processo orçamentário que apresenta duas dimensões: • objeto de gasto; • programa de trabalho, contendo as ações desenvolvidas. - Enfatiza o desempenho organizacional.	Também conhecido como orçamento funcional.
Orçamento-Programa	- Orçamento que expressa, financeira e fisicamente, os programas de trabalho de governo, possibilitando: • a integração do planejamento com o orçamento; • a quantificação de objetivos e a fixação de metas; • as relações insumo-produto; • as alternativas programáticas; • o acompanhamento físico-financeiro; • a avaliação de resultados; • a gerência por objetivos.	Originalmente, integrava o Sistema de Planejamento, Programação e Orçamentação introduzido nos Estados Unidos, no final da década de 1950, sob a denominação PPBS (*Planning Programming Budgeting System*).

Orçamento Participativo	- Processo orçamentário que contempla a população no processo decisório, por meio de lideranças ou audiências públicas. - Existência de uma coparticipação do Executivo e Legislativo na elaboração dos orçamentos. - Transparência dos critérios e informações que nortearão a tomada de decisões.	Necessidade de uma maior discricionariedade do governo na alocação dos gastos, a fim de que possa atender os anseios da sociedade. Requer alto grau de mobilização social. Deve haver disposição do poder público em descentralizar e repartir o poder.
Orçamento Base-Zero	- Processo orçamentário que se apoia na necessidade de justificativa de todos os programas cada vez que se inicia um novo ciclo orçamentário. - Analisa, revê e avalia todas as despesas propostas e não apenas as das solicitações que ultrapassam o nível de gasto já existente.	Abordagem orçamentária desenvolvida nos Estados Unidos, pela *Texas Instruments Inc.,* durante o ano de 1969. Foi adotada pelo Estado da Geórgia (governo *Jimmy Carter*), com vistas ao ano fiscal de 1973.
Orçamento Incremental (ou Inercial)	- Orçamento elaborado através de ajustes marginais nos seus itens de receita e despesa.	Repetição do orçamento anterior acrescido da variação de preços ocorrida no período.
Orçamento com Teto Fixo	- Critério de alocação de recursos através do estabelecimento de um quantitativo financeiro fixo (teto), obtido mediante a aplicação de um percentual único sobre as despesas realizadas em determinado período.	Esse percentual único serve de base para que os órgãos/unidades elaborem suas propostas orçamentárias parciais.

Tabela adaptada a partir da existente no texto *A Programação Orçamentária com Base nas Metas Fiscais_BNDES* – Disponível na Biblioteca do curso

1.11. MARCOS LEGAIS

A Constituição Federal de 1988 delineou o modelo atual de ciclo orçamentário, instituindo três leis cuja iniciativa para proposição é exclusiva do Poder Executivo:

- **O Plano Plurianual - PPA**
- **A Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO**
- **A Lei Orçamentária Anual - LOA**

Os projetos de lei referentes a cada um desses três instrumentos são submetidos à apreciação das duas casas do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal), mais especificamente à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, formada por Deputados e Senadores.

A tramitação no Congresso Nacional, envolve, via de regra, as seguintes etapas:

- ✓ Recebimento da proposta do Poder Executivo;
- ✓ Leitura do projeto do Executivo;
- ✓ Distribuição dos projetos aos parlamentares;
- ✓ Designação do relator do projeto;
- ✓ Realizações de audiências públicas;
- ✓ Apresentação, discussão e votação dos pareceres preliminares (estabelecem as regras gerais para o processo);
- ✓ Abertura do prazo de emendas ao projeto;
- ✓ Recebimento e parecer sobre as emendas (realizado pelo Relator)
- ✓ Apreciação e votação do relatório final na CMO (com a aceitação ou rejeição das emendas propostas);
- ✓ Votação do relatório geral no plenário do Congresso; e
- ✓ Encaminhamento ao presidente da República para sanção.

Ao receber o projeto de Lei apreciado pelo Congresso Nacional, o qual se designa “Autógrafo”, o presidente da República tem três opções: aprovar, vetar parcialmente ou vetar integralmente. As razões do veto devem ser comunicadas ao presidente do Senado, sendo que sua apreciação deverá ocorrer em sessão conjunta da Câmara e Senado, que podem

acatar o veto ou rejeitá-lo. Nessa última opção, o projeto em questão será remetido ao presidente da República para promulgação.

Conforme dispõe o artigo 165 da Constituição, o **PPA** "estabelecerá de forma regionalizada, as diretrizes e metas para administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada."

Com duração de 4 anos, o **PPA** é elaborado no primeiro ano do mandato do governante eleito, com vigência a partir do segundo ano de mandato. O projeto de Lei do PPA deverá ser enviado pelo Poder Executivo ao Congresso até quatro meses antes do final do primeiro exercício financeiro do mandato do novo presidente (limite – 31 de agosto), e devolvido para a sanção até o encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro).

De acordo com o conteúdo constitucional, a **LDO** orientará a elaboração orçamentária, compreendendo as prioridades e metas em consonância com o PPA, porém, se referindo apenas ao exercício financeiro subsequente. Também deverá dispor sobre as alterações na legislação tributária, além de estabelecer a política das agências financeiras oficiais de fomento. O projeto de Lei da **LDO** deve ser encaminhado pelo Poder Executivo até oito meses e meio antes do final do exercício financeiro (15 de abril) e devolvido para sanção até final do primeiro período da sessão legislativa (17 de julho).

Com a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal, a **LDO** incorporou novas atribuições associadas ao equilíbrio entre receitas e despesas que norteia todo ciclo de alocação dos recursos públicos, como será visto mais adiante.

A **LOA** compreende o *orçamento fiscal*[9], o *orçamento da seguridade social*[10] e o *orçamento de investimento das estatais*[11]. O projeto de Lei da LOA deverá ser enviado pelo Poder Executivo ao Congresso até quatro meses antes do final do exercício financeiro (limite – 31 de agosto), e devolvido para a sanção até o encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro).

---

[9] Integra a Lei Orçamentária Anual e refere-se ao orçamento dos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público.

[10] Integra a Lei Orçamentária Anual, e abrange todas as entidades, fundos e fundações da administração direta e indireta, instituídos e mantidos pelo poder público, vinculados à Seguridade Social.

[11] Integra a Lei Orçamentária Anual e refere-se ao orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

1.12. PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

Afinal, o que são os princípios orçamentários? De um modo objetivo, podemos dizer que: os princípios orçamentários são aquelas regras fundamentais que funcionam como norteadoras da prática orçamentária. É um conjunto de premissas que devem ser observadas durante cada etapa da elaboração orçamentária.

Um sentido mais rigoroso para esse conceito foi expresso por SANCHES (1997):

"é um conjunto de proposições orientadoras que balizam os processos e as práticas orçamentárias, com vistas a dar-lhe estabilidade e consistência, sobretudo ao que se refere a sua transparência e ao seu controle pelo Poder Legislativo e demais instituições da sociedade...".

Mesmo reconhecendo a importância dos princípios orçamentários na formulação dos orçamentos, não há uma aprovação absoluta e unânime destes.

Segundo SILVA (1962), "esses princípios não têm caráter absoluto ou dogmático, mas constituem categorias históricas e, como tais, estão sujeitos a transformações e modificações em seu conceito e significação".

É comum encontrar na literatura clássica sobre orçamento, doutrinadores divergindo sobre estrutura e conceituação dos princípios orçamentários. Todavia, existem aqueles que são geralmente aceitos, os quais serão objetos de nosso estudo neste módulo.

Nesse sentido, é bom ter em mente que a instituição dos princípios orçamentários remonta os tempos do *Estado Liberal*[12], época em que as finanças públicas eram pouco complexas.

Ao analisar os princípios orçamentários, podemos dividir, para fins deste estudo, em duas categorias distintas: os princípios orçamentários clássicos (ou tradicionais) e os princípios orçamentários modernos (ou complementares).

Os princípios orçamentários clássicos são aqueles cuja consolidação deu-se ao longo do desenvolvimento do orçamento (desde a Idade Média, até meados do Século XX), e surgiram numa época em que os orçamentos tinham forte conotação jurídica. Para saber mais sobre o assunto, ver Sanches (1947).

[12] Refere-se aqui ao período em que Adam Smith desenvolveu suas idéias sobre o liberalismo econômico, a partir do final do século XVIII.

Já os princípios orçamentários modernos começaram a ser delineados na era moderna do orçamento, quando sua função extrapolou as fronteiras político-legalistas, invadindo o universo do planejamento (programação) e da gestão (gerência).

Muitos autores reconhecem que vários princípios orçamentários tradicionais estão acolhidos na *ordem jurídica brasileira*[13], seja de modo mais ou menos explícito. A seguir, destacam-se alguns dos princípios orçamentários clássicos mais representativos.

Na literatura especializada, existem referências para tantos outros princípios, clássicos e modernos. Contudo, expõem-se aqui aqueles considerados mais úteis no escopo pretendido para este curso.

[13] A Lei no 4.320/64 acolhe e explicita esses princípios. Para um melhor entendimento sobre o assunto ver Edição Comentada publicada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM.

1.13. PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS CLÁSSICOS

▶ PRINCÍPIO DA ANUALIDADE

De acordo com o princípio da anualidade, o orçamento deve ter vigência limitada a um exercício financeiro. Conforme a legislação brasileira, o exercício financeiro precisa coincidir com o ano civil (art. 34 da Lei nº 4.320/64). A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) vem reforçar esse princípio ao estabelecer que as obrigações assumidas no exercício sejam compatíveis com os recursos financeiros obtidos no mesmo exercício.

▶ PRINCÍPIO DA CLAREZA

Pelo princípio da clareza, o orçamento deve ser claro e de fácil compreensão a qualquer indivíduo.

▶ PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO

No respeito ao princípio do equilíbrio fica evidente que os valores autorizados para a realização das despesas no exercício deverão ser compatíveis com os valores previstos para a arrecadação das receitas. O princípio do equilíbrio passa a ser parâmetro para o acompanhamento da execução orçamentária. A execução das despesas sem a correspondente arrecadação no mesmo período acarretará, invariavelmente, resultados negativos, comprometedores para o cumprimento das metas fiscais, que serão vistas mais adiante. A Constituição de 1988 tratou de uma espécie de equilíbrio ao mencionar a “Regra de Ouro”, em seu artigo 167, inciso III. Tal dispositivo preconiza que a realização das operações de crédito não devem ser superiores ao montante das despesas de capital. Esse assunto será explorado mais adiante.

▶ PRINCÍPIO DA EXCLUSIVIDADE

No princípio da exclusividade, verifica-se que a lei orçamentária não poderá conter matéria estranha à fixação das despesas e à previsão das receitas. Esse princípio está previsto no art. 165, § 8º, da Constituição, incluindo, ainda, sua exceção, haja vista que a LOA poderá conter autorizações para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita orçamentária.

► PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

O princípio da legalidade estabelece que a elaboração do orçamento deve observar as limitações legais em relação aos gastos e às receitas e, em especial, ao que se segue quanto às vedações impostas pela Constituição Federal à União, estados, Distrito Federal e municípios:

- ✓ exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;
- ✓ cobrar tributos no mesmo exercício financeiro da Lei que o instituiu ou elevou ou em relação a fatos ocorridos anteriores à vigência da Lei, ressalvadas condições expressas na Constituição Federal;
- ✓ instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercidas;
- ✓ utilizar tributo com efeito de confisco;
- ✓ estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo poder público;
- ✓ instituir impostos sobre:
    - patrimônio, renda ou serviços, entre os poderes públicos;
    - templos de qualquer culto;
    - patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;
    - livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão.

► PRINCÍPIO DA NÃO-AFETAÇÃO (NÃO-VINCULAÇÃO) DAS RECEITAS

Segundo esse princípio, nenhuma parcela da receita poderá ser reservada ou comprometida para atender a certos ou determinados gastos. Trata-se de dotar o administrador público de margem de manobra para alocar os recursos de acordo com suas prioridades. Em termos legais, a Constituição Federal, em seu art. 167, inciso IV, veda a vinculação de receita de impostos a uma determinada despesa, as exceções previstas referem-se à repartição de receitas em razão dos fundos de participação dos estados e municípios, bem como aqueles

direcionados às ações e serviços públicos de saúde, manutenção e desenvolvimento do ensino, realização de atividades da administração tributária e prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita. De forma geral, no Brasil, esse princípio não vem sendo observado. Nos últimos anos, paulatinamente têm sido criadas outras receitas (que não tributos) com automática vinculação a áreas de despesas específicas. Recentemente, vários fundos foram criados vinculando a receita a áreas como telecomunicações, energia e ciência e tecnologia, entre outros. A vinculação, se, por um lado, garante a regularidade no aporte de recursos para as determinadas áreas, por outro, diminui significativamente a margem de manobra do governante para implementar políticas de acordo com suas prioridades. O resultado é que em algumas áreas há excesso de recursos que não podem ser carreados para outras que estão com escassez. O excesso de vinculação faz com que haja, em boa medida, uma repartição definida legalmente entre as áreas de governo, diminuindo significativamente as alternativas de opções alocativas dos administradores públicos.

► PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

O princípio da publicidade diz respeito à garantia a qualquer interessado da transparência e pleno acesso às informações necessárias ao exercício da fiscalização sobre a utilização dos recursos arrecadados dos contribuintes.

►PRINCÍPIO DA UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

O princípio da unidade orçamentária diz que o orçamento é uno. Ou seja, todas as receitas e despesas devem estar contidas numa só lei orçamentária.

►Princípio da uniformidade

Para a obediência do princípio da uniformidade, os dados apresentados devem ser homogêneos nos exercícios, no que se refere à classificação e demais aspectos envolvidos na metodologia de elaboração do orçamento, permitindo comparações ao longo do tempo.

► PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE

Pelo princípio da universalidade, todas as receitas e todas as despesas devem constar da lei orçamentária, não podendo haver omissão. Por conta da interpretação desse princípio,

os orçamentos da União incorporam receitas e despesas meramente contábeis, como, por exemplo, a rolagem dos títulos da dívida pública. Daí os valores globais dos orçamentos ficarem superestimados, não refletindo o verdadeiro impacto dos gastos públicos na economia. Tal ideia se reflete no art. 3º da Lei nº 4.320, de 1964, transcrito a seguir:

> *Art. 3º A Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.*

▶ PRINCÍPIO DO ORÇAMENTO BRUTO

Determina que todas as receitas e despesa devem constar na peça orçamentária com seus valores brutos e não líquidos. Esse princípio também está previsto na Lei nº 4.320, de 1964, em seu art. 6º, que veda qualquer dedução dos valores de receitas e despesas que constem dos orçamentos.

1.14. PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS MODERNOS

▶ PRINCÍPIO DA SIMPLIFICAÇÃO

Pelo princípio da simplificação, o planejamento e o orçamento devem basear-se a partir de elementos de fácil compreensão. Conforme o manual técnico que orientou a proposta orçamentária da União para o exercício de 2000, essa simplificação está bem refletida na adoção do problema como origem para criação de programas e ações.

▶ PRINCÍPIO DA DESCENTRALIZAÇÃO

Segundo o princípio da descentralização, é preferível que a execução das ações ocorra no nível mais próximo de seus beneficiários. Com essa prática, a cobrança dos resultados tende a ser favorecida, dada a proximidade entre o cidadão, beneficiário da ação, e a unidade administrativa que a executa.

▶ PRINCÍPIO DA RESPONSABILIZAÇÃO

Conforme o princípio da responsabilização, os gerentes/administradores públicos devem assumir de forma personalizada a responsabilidade pelo desenvolvimento de uma determinada ação de governo, buscando a solução ou o encaminhamento de um problema.

FINALIZANDO O MÓDULO

Terminamos o Módulo 1. Volte à tela inicial do curso e faça as atividades avaliativas propostas.

Em seguida, verifique se você atingiu os objetivos deste módulo, respondendo a **autoavaliação de aprendizagem**.

Lembre-se de participar dos fóruns temáticos que estarão disponíveis na Escola Virtual.

No próximo módulo, você terá oportunidade de conhecer os Enfoques do Orçamento.

MÓDULO 2: ENFOQUES DO ORÇAMENTO

2. ENFOQUES DO ORÇAMENTO

Considerando a multiplicidade de funções e nuances que o orçamento público apresenta, neste curso optamos por abordá-lo sob dois pontos de vista distintos: o **enfoque fiscal** e o **enfoque programático**.

Apesar dessa distinção, os dois enfoques são interdependentes, na medida em que os parâmetros monetários decorrentes do enfoque fiscal definem os limites para a programação das despesas.

2.1. ENFOQUE FISCAL DO ORÇAMENTO

O **enfoque fiscal** abordará o aspecto macroeconômico do orçamento, como instrumento de expressão das finanças públicas e da política fiscal[14]. Leva em consideração os grandes agregados de receita e despesa.

Para esse enfoque, o respeito às restrições orçamentárias e a produção de resultados fiscais compatíveis com as metas previstas na *LDO*[15] é o ponto mais fundamental da elaboração orçamentária. Há certa primazia da dimensão econômica sobre os outros aspectos que a peça orçamentária agrega.

---

[14] A política fiscal pode ser definida como a coordenação da tributação, dívida pública e despesas governamentais, com o objetivo de promover o desenvolvimento e a estabilização da economia. Opera, basicamente, por meio de três esquemas: tributo sobre a renda e produção, incentivos e abatimentos fiscais.

15 Será visto adiante que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 4 de maio de 2000, atribuiu à LDO a fixação de diversas metas fiscais, incluindo as de resultado primário e nominal.

2.1.1. A NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO (NFSP)

Existem diversas metodologias para o cálculo do resultado fiscal de um governo. A escolha entre elas varia em função da forma como o poder público deseja gerenciar suas finanças, dada a situação econômica interna e externa. A metodologia adotada para medir o resultado fiscal das finanças públicas no Brasil, em um determinado período, denomina-se *Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP)*[16].

A NFSP corresponde ao montante de recursos que o setor público não-financeiro necessita captar junto ao setor financeiro interno e/ou externo, além de suas receitas genuínas (decorrentes do seu poder de tributar/arrecadar), para fazer face aos seus dispêndios.

Os resultados fiscais podem ser apurados de duas maneiras diferentes: acima da linha e abaixo da linha. Na metodologia "abaixo da linha", o Banco Central se responsabiliza pela apuração, em função da variação da dívida líquida do governo, em razão das informações que apura junto ao setor financeiro. Já o critério "acima da linha" é que se utiliza para efeito da elaboração dos orçamentos da União.

Nesse critério, utiliza-se a estatística fiscal desagregada na qual são considerados os fluxos de receitas e de despesas orçamentárias durante o exercício. Com base nessa metodologia, dois resultados são analisados: o resultado **primário** e o resultado **nominal**.

O resultado **primário** é apurado pela diferença entre as receitas[17] e as despesas[18] não-financeiras, resultando em superávits primários, se positiva a diferença, ou em déficits, se negativa.

Exemplo de Cálculo do Resultado Primário - Caso Hipotético do Estudante:

Imagine uma situação de um estudante que receba uma bolsa de estudo.

O valor da sua bolsa (ou sua receita, nesse caso receita primária, pois não decorre de nenhum empréstimo) é igual a R$ 1.000 (valor mensal).

Esse mesmo estudante possui as seguintes despesas mensais:

a. Aluguel – R$ 500 (despesa primária, pois se trata de um desembolso efetivo, sem relação com o pagamento de alguma dívida).

[16] Para um amplo entendimento sobre a metodologia, consultar "Finanças Públicas - Teoria e Prática no Brasil". Cap. 2. Giambiagi & Além, 1999. Ed. Campus.

[17] As receitas não-financeiras representam o total da receita orçamentária deduzida das operações de crédito e seus retornos – juros e amortizações -, das provenientes de aplicações financeiras, de empréstimos concedidos, de privatizações e de superávits financeiros.

[18] Nas despesas não–financeiras, considera-se o total da despesa orçamentária deduzidas as despesas com juros e amortizações da dívida interna e externa, com a aquisição de títulos de capital integralizado e as decorrentes da concessão de empréstimo com retorno garantido.

b. Alimentação – R$ 200 (despesa primária da mesma forma que o aluguel).
c. Outras despesas (lazer, vestuário, higiene, etc) – R$ 150 (despesas primárias).

Nesse caso específico, não há nenhuma meta de economia estabelecida pelo estudante (no caso de um governo – meta de resultado primário). Assim, ao final do mês, o estudante possui um resultado primário (confronto entre suas receitas e despesas primárias) de: 1.000 – (500+200+150) = R$ 150.

Caso houvesse uma meta de economia (em razão da necessidade do pagamento de uma dívida contraída anteriormente) de, por exemplo, R$ 200, o estudante deveria aumentar suas receitas (arrumar outro emprego ou ganhar na loteria) ou reduzir seus gastos (procurar um aluguel mais barato ou deixar e ir ao cinema por algum tempo), de forma a gerar, por mês, um resultado R$ 50 a maior.

Por outro lado, o resultado **nominal** é obtido pela incorporação das despesas decorrentes do pagamento dos *juros nominais líquidos*[19] ao resultado primário, o que representa a quantidade de recursos que o setor público precisa para financiar seu déficit ou, no caso de superávit, o quanto este tem de capacidade para amortizar sua dívida em um determinado período.

A partir da Lei de Responsabilidade Fiscal (**LRF)**, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, as metas de resultado devem ser explicitadas na **LDO**. Essa determinação é válida também para os estados, Distrito Federal e municípios. Uma vez definidas, as metas nortearão todo o processo de elaboração e execução orçamentária, como será visto mais adiante.

DEMONSTRATIVO DOS RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL
Este demonstrativo pode ser acessado na biblioteca do curso – Módulo II - Quadro 1

2.1.2. A EXPERIÊNCIA RECENTE BRASILEIRA – ORÇAMENTO X INFLAÇÃO

[19] Corresponde ao valor total de **juros nominais** recebidos menos o total pago. Os juros nominais decorrem de um empréstimo ou financiamento e incluem a correção monetária relativa ao montante emprestado ou financiado.

Os parâmetros que norteiam a elaboração orçamentária são a base para as estimativas dos grandes agregados da receita que definirão a programação das despesas públicas.

Nesse tópico, será descrito a implicação de um parâmetro fundamental para a consistência dos orçamentos - a taxa prevista para a inflação.

Algumas pessoas devem lembrar-se de uma expressão muito comum utilizada na mídia e nas conversas dos curiosos sobre o tema**: "O orçamento público é uma peça de ficção**". Em certa medida essa afirmativa foi verdadeira no passado recente brasileiro.

Nos anos 1980 e início dos 1990, passamos por um período de inflação crônica e crescente. O leitor deve estar perguntando qual a relação disso com a frase citada anteriormente: "**O orçamento público é uma peça de ficção**".

Se não há relação, vejamos o que diz a ementa clássica da Lei Orçamentária: "Estima as receitas e fixa as despesas..."

A estimativa da receita é de fundamental importância para que as despesas sejam programadas de forma realista em termos monetários. Para se estimar as receitas para o ano seguinte, levam-se em consideração muitos fatores e parâmetros.

Nesse momento vamos nos ater apenas a um deles - o **chamado efeito-preço**, ou seja, o impacto da inflação prevista para as estimativas das receitas. Por receitas, entendem-se os impostos, as taxas, as contribuições, receitas de serviços, entre outras.

Nesses anos, a inflação efetiva era bem diferente, quase sempre para mais, em relação à taxa média de inflação que servia como parâmetro inicial das estimativas das receitas.

▶ **PENSEMOS NUM EXEMPLO:**

No ano de 198X o governo federal enviou o projeto de lei orçamentária para o ano 198X+1. A inflação prevista para 198X estava muito alta, na faixa de 60% ao ano.

A posição do governo era delicada porque não poderia sinalizar para os agentes econômicos que a inflação iria continuar naquele patamar, muito menos aumentar, como ocorreu em muitos anos.

Com isso, o parâmetro de inflação, base para estimativas das receitas e também para os cálculos de custos das despesas, era menor do que efetivamente ocorria na prática.

Com a inflação alta, a arrecadação dos impostos crescia principalmente naqueles que sofriam maior influência da inflação - os que incidem sobre consumo de bens e serviços.

Resultado:

Dissociação da Lei Orçamentária com sua execução.

Assim, havia, no decorrer do ano, um excesso de arrecadação em termos *nominais*[20] que precisava ser incorporado ao orçamento em andamento.

▶ **ANALISANDO O LADO DAS DESPESAS:**

Do ponto de vista das dotações específicas, ocorria uma defasagem dos custos nominais no momento da execução frente à dotação fixada previamente, comprometendo, em muitos casos, de forma irreversível, a execução.

Imagine um projeto de construção de uma escola cujo custo foi estimado em **mil unidades monetárias** da época.

No projeto do orçamento, previa-se uma inflação média para o ano seguinte de **30%**, que a grosso modo levaria a escola a custar **1,3 mil.** Porém, na realidade, a inflação foi de **80%**.

Se a unidade recebesse os recursos no início do ano, para a construção da escola, conseguiria implementar a obra. Entretanto, no decorrer do ano, aqueles 1,3 mil não seriam suficientes para a construção, porque os preços dos materiais, mão de obra e demais insumos necessários estariam mais elevados.

Essa distorção fazia com que as alterações orçamentárias fossem enormes. Em decorrência, houve uma desmoralização da peça orçamentária por completo, tanto pelo lado das receitas como pelas despesas. Nesse período, o orçamento acabou se configurando como um instrumento de gestão formal, não levado a sério. O que valia era a "luta" por recursos durante a execução.

Com a estabilização da inflação, as estimativas das receitas se aproximaram significativamente da realidade da arrecadação. Em consequência, as despesas fixadas tendem a não se depreciarem no decorrer do ano. O orçamento pode, então, ser um instrumento efetivo de gestão pública, como de fato ocorre nas economias desenvolvidas.

2.2. ENFOQUE PROGRAMÁTICO DA DESPESA

[20] O orçamento é elaborado em valores nominais. A diferença de um valor nominal para outro expresso em termos reais é a inflação.

O enfoque programático aborda o orçamento público como instrumento de programação das despesas. Nesse sentido, o orçamento é a expressão das políticas públicas setoriais (como saúde, educação, segurança pública).

Diferentemente do enfoque fiscal, no enfoque programático os aspectos específicos de cada política pública são considerados com profundidade.

Nesse enfoque, privilegia-se a função de planejamento. Aliás, essa é a característica que diferencia o orçamento tradicional do orçamento por programa, como já foi visto no módulo anterior.

No Brasil, o orçamento-programa foi introduzido no final dos anos 1960. Todavia, por vários motivos - como a inflação persistente dos anos 1980 e início dos 90, tratado no tópico anterior, e outros, que demandariam considerações mais extensas -, nunca foi implementado de forma satisfatória.

Com a *reforma dos orçamentos*[21] da União, posta em prática a partir de 2000, houve um resgate dos principais fundamentos do orçamento-programa, porém, de forma mais simplificada. No momento atual, tem-se dado ênfase ao aspecto gerencial e de resultados da atuação governamental.

A programação das despesas nos orçamentos da União ocorre tendo em vista o planejamento de médio prazo, definido no âmbito do Plano Plurianual (PPA).

O ano de 2012 representa uma alteração no modelo de PPA, até então vigente. Até 2011, o programa era o módulo de integração entre os orçamentos e o Plano. A partir de 2012, essa figura passa a ser desempenhada pela Iniciativa.

O PPA 2012-2015 é organizado no sentido de se evitar a sobreposição com o orçamento, agregando uma visão mais estratégica, agregando informações dos cenários econômico, social, ambiental e regional. Em razão dessas informações e das demandas da população pelas políticas públicas, o Plano agregou as seguintes dimensões[22]:

- **dimensão estratégica**: baseada nos grandes desafios e na visão de longo prazo do governo;
- **dimensão tática**: organiza a forma possível para o alcance dos objetivos e das linhas definidas na dimensão estratégica; e

[21] Sobre a reforma dos orçamentos, ver Coutinho (2000) e Core (2001).

[22] Para maiores detalhes, acesse a Biblioteca e leia mais sobre as Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2012-2015, elaborado pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

- **dimensão operacional**: trata da eficiência governamental, materializada no orçamento via maximização da aplicação dos recursos disponíveis.

A partir dessas dimensões o Plano foi organizado considerando os elementos exibidos na figura a seguir:

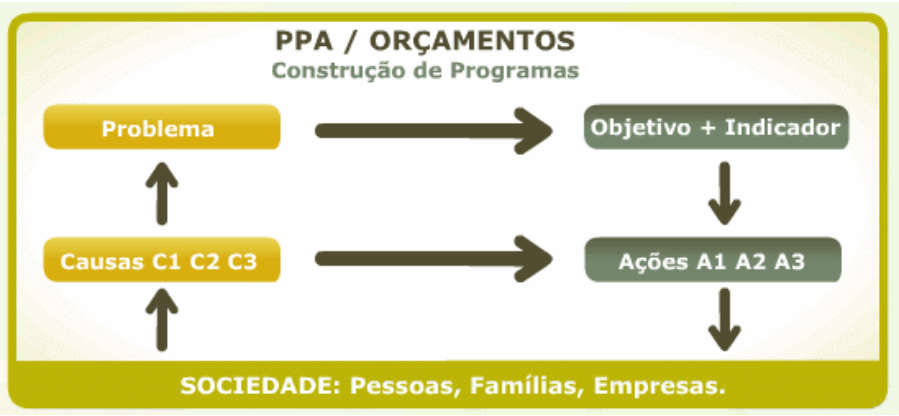
Dimensões do PPA 2012–2015

Fonte: Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2012-2015

Cada elemento do Plano será detalhado mais a frente, mas o importante a notar é a mudança do conceito de programa, que passa a representar um instrumento de organização da ação de governo, com vistas à consecução dos objetivos pretendidos.

Apenas para comparação, o Plano anterior conceituava o programa como um conjunto de iniciativas que visavam à solução de um problema ou atendimento de uma demanda da sociedade. Podia também estar relacionado ao aproveitamento de oportunidades no campo de atuação do setor público.

A figura a seguir esquematizava a construção de programas segundo a metodologia utilizada no PPA 2008-2011 na esfera federal de governo.



O programa, na metodologia anterior, era constituído a partir de um problema. Esse problema devia ser compreendido como decorrência de um conjunto de causas. Estas, por sua vez, deviam ser atacadas, neutralizadas ou aplacadas.

Nesse sentido, o problema era entendido como a consequência de uma ou várias causas. O objeto da ação atuava sobre a causa ou causas do problema.

2.2.1. CONCEITOS ASSOCIADOS À ESTRUTURA DO PLANO PLURIANUAL E DOS ORÇAMENTOS ANUAIS

Para o PPA 2012-2015, as dimensões vistas anteriormente são materializadas a partir das seguintes categorias:

- **Macrodesafios -** diretrizes elaboradas com base no programa de governo e na visão estratégica e que organizarão a construção dos programas.
- **Programas –** representam a forma de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos. Os programas se dividem em: programas temáticos e programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado.
- **Programa temático –** agrega a atuação do governo, organizados em razão dos temas das políticas públicas. Sua concepção deve retratar os desafios e organizar a gestão, o monitoramento, a avaliação, os aspectos transversais e multissetorias da política pública, bem como os pactos territoriais envolvidos. O programa temático se desdobra em objetivos e iniciativas.

- O **Objetivo** expressa o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de iniciativas, com desdobramento no território.
- A **Iniciativa** declara as entregas à sociedade de bens e serviços, resultantes da coordenação de ações orçamentárias e outras decorrentes de ações institucionais e normativas, bem como da pactuação entre entes federados, entre Estado e sociedade e da integração de políticas públicas.

➢ **Programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado**[23] – agregam um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental, bem como as ações não incluídas nos programas temáticos por meio de suas iniciativas.

Nesse modelo atual de PPA, as ações não constam do Plano, figurando apenas nos orçamentos anuais. As definições e tipos de ações advém da Portaria nº 42, de 14 abril de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão. Tais conceitos têm sido reforçados ao longo dos anos pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias Anuais.

De acordo com tal Portaria, a ação orçamentária é a representação financeira que contribui para o alcance das finalidades pretendidas por cada iniciativa. Pode haver mais de uma ação para cada iniciativa, da mesma forma que pode haver uma única ação para uma única iniciativa. As ações orçamentárias se dividem em três tipos: atividades, projetos e operações especiais[24]. O enquadramento de uma ação em um dos três itens depende do efeito gerado pela sua implementação.

TIPOS DE AÇÕES

- PROJETO

  Instrumento de programação envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo.

- ATIVIDADE

[23] Existem ainda os programas "operações especiais", compostos integralmente por ações do tipo "operações especiais". Esses programas figuram apenas nos orçamentos anuais e não constam do PPA.

[24] Para efeitos do PPA 2012-2015, as iniciativas podem conter, além das ações orçamentárias, financiamento extraorçamentário e medidas institucionais/normativas. Esses dois itens figuram apenas no PPA e não constam dos Orçamentos Anuais.

Instrumento de programação envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo. A distinção entre projetos e atividades pressupõe a mensuração da capacidade de atendimento em bens e serviços. Sem essa mensuração, a distinção entre projetos e atividades perde o sentido. É preciso conhecer o nível de atendimento quantitativo atual (atividade) para diferenciar o que é agregado (projeto).

- OPERAÇÃO ESPECIAL

  São despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. A ausência de produto, no caso das operações especiais, deve ser caracterizada em relação ao ciclo produtivo objeto da orçamentação. Particularizando o orçamento da União, estaremos diante de operação especial quando o seu gestor (ou gestores) não combina fator de produção nem se responsabiliza pela geração do produto, que se materializa em um outro ciclo orçamentário (estado, município, por exemplo).

Conforme consta do Manual Técnico de Orçamento de 2012 (MTO- 2012), publicado pela Secretaria de Orçamento Federal[25], listam-se a seguir os principais exemplos de operações especiais:

- amortização, juros, encargos e rolagem da dívida contratual e mobiliária;
- pagamento de aposentadorias e pensões;
- transferências constitucionais ou legais por repartição de receita (FPM, FPE, salário-educação, compensação de tributos ou participações aos estados, Distrito Federal e municípios, transferências ao governo do Distrito Federal);
- pagamento de indenizações, ressarcimentos, abonos, seguros, auxílios, benefícios previdenciários, benefícios de assistência social;
- reserva de contingência, inclusive as decorrentes de receitas próprias ou vinculadas;

[25] Disponível no site: www.portalsof.planejamento.gov.br

- cumprimento de sentenças judiciais (precatórios, sentenças de pequeno valor, sentenças contra empresas, débitos vincendos etc);
- operações de financiamento e encargos delas decorrentes (empréstimos, financiamentos diretos, concessão de créditos, equalizações, subvenções, subsídios, coberturas de garantias, coberturas de resultados, honras de aval, assistência financeira), reembolsáveis ou não;
- ações de reservas técnicas (centralização de recursos para atender concursos, provimentos, nomeações, reestruturação de carreiras etc);
- complementação ou compensação financeira da União;
- contraprestação da União nos contratos de Parcerias Público-Privadas;
- contribuição a organismos e/ou entidades nacionais ou internacionais;
- integralização e/ou recomposição de cotas de capital junto a entidades internacionais;
- contribuição à previdência privada;
- contribuição patronal da União ao Regime de Previdência dos Servidores Públicos;
- desapropriação de ações, dissolução ou liquidação de empresas;
- encargos financeiros (decorrentes da aquisição de ativos, questões previdenciárias ou outras situações em que a União assuma garantia de operação);
- operações relativas à subscrição de ações;
- indenizações financeiras (anistiados políticos, programas de garantias de preços etc);
- participação da União no capital de empresas nacionais ou internacionais; e
- outras.

- LOCALIZAÇÃO DO GASTO

  As atividades, os projetos e as operações especiais são desdobrados em subtítulos para especificar a localização geográfica integral ou parcial das ações.

A localização do gasto corresponde ao menor nível de detalhamento da estrutura programática, sendo o produto e a unidade de medida os mesmos da ação orçamentária. Com a finalidade de disciplinar a criação e a codificação dos localizadores, foi estabelecido, a partir de 2002, um esquema baseado na codificação do IBGE e que será aplicado sempre que o localizador coincidir com os locais geográficos correspondentes à divisão territorial do País. Esse nível de detalhamento é característico dos orçamentos da União e é onde ocorre a execução orçamentária. Vale ressaltar que muitos projetos, pela característica de suas abrangências, apresentam subtítulos como menor nível de detalhamento e não localizadores.

2.2.1.1. TIPOS DE PROGRAMAS E ATRIBUTOS

Os tipos de programas citados anteriormente possuem cadastro com uma série de informações qualitativas, construídas para melhor detalhar sua finalidade e objetivos. Veremos a seguir os seus atributos e conceitos.

A) Programas Temáticos:

- CÓDIGO: destina-se a organizar a ordenação dos programas, para efeito do seu cadastramento no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). O mesmo código é utilizado no PPA e no Orçamento Anual.
- TÍTULO: Deve retratar o tema no qual o poder público pretende atuar.
- CONTEXTUALIZAÇÃO: deve conter alguns elementos que assegurem:
    - uma interpretação ampla e clara do tema tratado;
    - o levantamento das oportunidades e desafios associados;
    - as realidades locais que a política pública deve abranger;
    - quais as mudanças que se deseja realizar;
    - a compatibilidade dos desafios que vierem a constar dos objetivos; e
    - quando possível, a inter-relação com os planejamentos setoriais.
- INDICADOR: instrumento que auxilia no monitoramento e avaliação do programa ao permitir a identificação e/ou aferição de alguns de seus aspectos. O indicador deverá conter:
    - denominação – nome do indicador que retrate a relação de fatores que se pretenda acompanhar;
    - fonte - órgão responsável pelo registro ou produção das informações;

  - unidade de medida - padrão para mensuração da relação descrita no indicador;
  - índice de referência – reflete a apuração mais recente do indicador, que servirá de base para comparações futuras. Há necessidade de informar a data de apuração.
- VALOR GLOBAL: representa uma estimativa dos recursos a serem empregados para atender aos objetivos relacionados no período do Plano. O PPA traz a indicação do valor específico de 2012 (compatível com o Orçamento desse ano), e o montante consolidado para o período restante (2013 a 2015). O valor global será ainda detalhado em função das esferas orçamentárias, categorias econômicas e outras fontes de financiamento.[26]
- VALOR DE REFERÊNCIA PARA A INDIVIDUALIZAÇÃO DE PROJETOS COMO INICIATIVAS: retratam os montantes estabelecidos por programa temático, para os quais os empreendimentos serão individualizados no PPA como Iniciativas. Tais valores são definidos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em conjunto com os ministérios respectivos, podendo variar no âmbito do mesmo programa temático em função da origem do seu financiamento (orçamentário ou não).

B) PROGRAMAS DE GESTÃO, MANUTENÇÃO E SERVIÇOS AO ESTADO

Nos programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado constam as ações relacionadas à gestão e manutenção dos órgãos envolvidos, bem como outras ações que não puderam ser classificadas nos programas temáticos. Essas ações, da mesma forma como nos programa temáticos, só constarão dos orçamentos anuais, não figurando no Plano. Porém, esses programas não possuem os atributos de objetivos e iniciativas. Cada órgão poderá ter um programa dessa natureza, com sua denominação variando em razão dessa vinculação. Exemplo: Programa de Gestão e Manutenção do Meio Ambiente, Programa de Gestão e Manutenção de Minas e Energia, Programa de Gestão e Manutenção de Educação etc.

B.1) Atributos:

[26] Voltaremos a tratar do conceito dessas classificações no Módulo IV.

- **CÓDIGO:** destina-se a organizar a ordenação dos programas, para efeito do seu cadastramento no SIOP. O mesmo código é utilizado no PPA e no Orçamento Anual.
- **TÍTULO:** Receberá o nome de Programa de Gestão e Manutenção do Órgão respectivo.
- **VALOR GLOBAL:** representa uma estimativa dos recursos a serem empregados para atender aos objetivos relacionados no período do Plano. O PPA traz a indicação do valor específico de 2012 (compatível com o orçamento desse ano), e o montante consolidado para o período restante (2013 a 2015). O valor global será ainda detalhado em função das esferas orçamentárias, categorias econômicas e outras fontes de financiamento.

2.2.1.2. OBJETIVOS E INICIATIVAS

Os objetivos e iniciativas representam desdobramentos dos programas temáticos. A seguir teremos um pouco mais de detalhes desses itens.

A) OBJETIVO

O objetivo expressa o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de iniciativas, com desdobramento no território. Cada programa temático pode ter um ou mais objetivos.

O objetivo apresenta os seguintes elementos:

- Possibilitar a escolha de como será implementada uma determinada política pública, levando em consideração os fatores políticos, econômicos, sociais, institucionais, legais, ambientais e tecnológicos;
- Orientar a forma de atuação da intervenção estatal, com a finalidade de assegurar a entrega à sociedade dos bens e serviços necessários para o alcance das metas pactuadas, considerando as especificidades territoriais;
- Representar a transformação esperada na situação atual de um determinado tema;
- Ser exequível, ou seja, precisa retratar metas possíveis e realistas para o poder público;
- Propiciar a definição das iniciativas, que assegurem a oferta de bens e serviços, em razão da organização dos fatores que materializarão tal oferta; e

- Apresentar as informações necessárias à ação pública, considerando “o que fazer”, “como fazer”, “quando fazer” e “onde fazer”.

Os atributos dos Objetivos são:

- **Código:** número que ordena a representação dos objetivos, gerado automaticamente pelo SIOP;
- **Enunciado:** retrata as escolhas realizadas, de forma a orientar taticamente a ação pública e possibilitar a alteração da situação atual;
- **Órgão Responsável:** ministério ou secretaria responsável pela coordenação e implementação do objetivo;
- **Caracterização:** apresenta os elementos que norteiam a ação pública, em função da expressão da realidade, considerando, ainda, os aspectos políticos, econômicos, sociais, institucionais, legais, ambientais e tecnológicos;
- **Metas para 2012:** medida de performance do objetivo, que pode ser de natureza qualitativa ou quantitativa, porém, sua avaliação deve ser possível. Cada objetivo pode ter uma ou mais metas; e
- **Regionalização:** retrata as informações em razão das metas estipuladas de forma regional. Poderá ser expressa em abrangência “nacional”, “macrorregiões”, “estados”, “municípios” ou, ainda, em distribuições regionais específicas de cada política, por exemplo: perímetros de irrigação, biomas, territórios rurais, bacias hidrográficas etc.

B) Iniciativa

A iniciativa, como já foi visto anteriormente, declara as entregas à sociedade de bens e serviços, resultantes da coordenação de ações orçamentárias e outras - ações institucionais e normativas -, bem como da pactuação entre entes federados, entre Estado e sociedade e da integração de políticas públicas.

É em função da iniciativa que podemos verificar o elo entre o PPA e o Orçamento, haja vista que é a partir das iniciativas que são formuladas as ações orçamentárias. Para cada iniciativa podem se relacionar uma ou mais ações. Entretanto, poderá haver outras fontes de financiamento além do orçamento.

2.3. EXEMPLO DE PROGRAMA DE GOVERNO

Acesse a biblioteca do curso e veja um exemplo de programa temático, centrado no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com o nome de Inovações para a Agropecuária. O arquivo disponível (Módulo II - Programa Temático – Agricultura) retrata as informações do PPA 2012-2015, aprovado pela Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, assim como a contextualização do Programa e ações relacionadas, conforme informações da Lei Orçamentária de 2012, todas disponíveis no site do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Procure ler o material com atenção, tendo em vista os conceitos apresentados, de forma a perceber a lógica de sua construção e seus elementos constitutivos.

Essa leitura deve permitir identificar as seguintes informações principais:

- O cenário em que se construiu o Programa: reconhecimento internacional que o País possui na capacidade de gerar conhecimentos e tecnologias inovadoras para a agricultura tropical;
- Desafios associados: necessidade de assegurar a segurança alimentar da população, manter a competitividade da agropecuária nacional, aumentar os empregos e melhorar a renda, saúde e educação dos produtores;
- Os indicadores: relacionados ao desenvolvimento científico, à conservação ambiental, aos impactos ambientais, econômicos e sociais, à produtividade e ao volume de produção;
- O volume de recursos envolvidos: R$ 2.302.399 bilhões – para os quatro anos do Plano;
- Valor de individualização dos empreendimentos: R$ 50 milhões; e
- Os desdobramentos em objetivos (com suas metas regionalizadas) e iniciativas (contendo as informações das ações orçamentárias constantes da Lei Orçamentária de 2012).

FINALIZANDO O MÓDULO

Terminamos o Módulo 2. Volte à tela inicial do curso e faça as atividades avaliativas propostas.

Em seguida, verifique se você atingiu os objetivos desse módulo, respondendo a **autoavaliação de aprendizagem**.

Lembre-se de participar dos fóruns temáticos que estarão disponíveis na Escola Virtual.

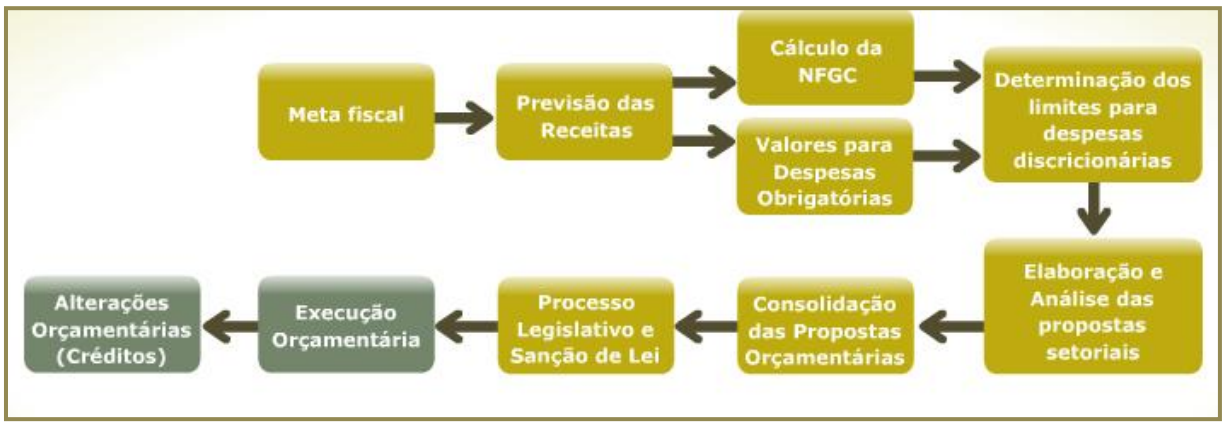
No próximo módulo, você terá oportunidade de conhecer o Processo.

MÓDULO III: O PROCESSO

3.1. ROTEIRO DA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA ANUAL

Neste módulo será apresentada uma síntese das etapas do ciclo de alocação dos recursos públicos, expressa no orçamento.

O quadro a seguir identifica as principais etapas que compõem o processo de elaboração e execução orçamentária da União.



META FISCAL

A elaboração orçamentária, à luz da *Lei de Responsabilidade Fiscal*[27] e da Constituição, começa com o estabelecimento das metas de resultado fiscal. Essas metas fiscais estão associadas à política fiscal que os governos implementam. Em relação aos orçamentos, os resultados podem variar de *equilibrado* a *deficitário* ou *superavitário*[28]. No caso do governo central, a tônica tem sido a busca de resultados primários positivos (superávites) com o objetivo de estabilizar a relação dívida/produto interno bruto - PIB. De acordo com a LDO 2013, cabe ao governo central um superávit primário de R$ 108.090 milhões (incluindo o resultado das empresas estatais federais[29] e desconsiderando o resultado dos demais entes). Já para o setor público consolidado (engloba estados, DF e municípios), essa meta de resultado primário é de R$ 155.851 milhões. Para 2013, o governo poderá abater dessa meta o montante de R$ 45.200 milhões referentes a programações identificadas como Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Na prática significa que o governo pode fazer uma meta de economia menor, considerando uma possível instabilidade econômica, de forma a assegurar a realização dos principais investimentos públicos, que atualmente estão contidos no PAC.

Portanto, é a partir desse número estabelecido na meta fiscal que o orçamento começa a ser elaborado. De acordo com a estimativa da receita, descortina-se o espaço para a fixação da despesa.

PREVISÃO DAS RECEITAS

O cálculo de previsão das receitas públicas procura levar em consideração um conjunto de fatores dinâmicos e complexos que afetam, positiva ou negativamente, a sua realização.

---

[27] Conforme o parágrafo primeiro, do artigo primeiro da LRF: "A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas..." No artigo quarto da mesma Lei, o parágrafo primeiro dispõe: "Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes."

[28] Em orçamentos públicos o superávit significa uma receita superior à despesa decorrente de um aumento da arrecadação ou um decréscimo dos gastos. Por sua vez, déficit representa, em geral, um valor expresso em dinheiro, correspondente à diferença entre as receitas e as despesas, ou seja, o que falta para que as receitas se igualem às despesas.

[29] Para 2013, o resultado fiscal das empresas estatais deverá ser de R$ 0,00. Isso significa que tais empresas estatais, que figuram do orçamento de investimentos, ficam dispensadas de fazer superávit em relação ao orçamento aprovado para 2013. Entretanto, tais empresas não podem gerar déficits. Caso ocorra, o valor deverá ser compensado pelos orçamentos fiscal e da Seguridade Social, conforme regra expressa na LDO 2013.

Como exemplo disso, temos os chamados efeitos preço, renda e legislação. Esses efeitos afetam o nível das receitas, se configurando em parâmetros fundamentais para suas estimativas.

▶ EFEITO PREÇO

O efeito preço considera o impacto da inflação sobre as receitas públicas. A arrecadação dos impostos, das taxas, das contribuições e de outras receitas do governo sofre alterações (crescimento ou decrescimento) em função da variação do nível geral de preços.

▶ EFEITO RENDA

O mesmo raciocínio pode ser utilizado para o efeito-renda. A diferença está que, em vez da inflação, o parâmetro considerado é o crescimento do produto - da renda da economia. Parte-se do princípio que, se houver variação no PIB - que equivale à variação da renda agregada -, as receitas públicas também variarão.

▶ LEGISLAÇÃO

Outro aspecto levado em consideração se refere às alterações na legislação tributária. A instituição de novos tributos, a alteração de alíquotas ou outras modificações nas normas influenciam nos níveis de arrecadação. Simulações nesse sentido são levadas em consideração.

Existem, também, outros fatores que influenciam alguns itens específicos de receitas, como é o caso da variação da taxa de câmbio em relação ao comportamento da receita do imposto de importação, para citar um exemplo. De forma semelhante, as receitas próprias das unidades podem variar em virtude do nível de serviços que essas prestam.

Vale salientar que as estimativas são efetuadas segundo os tipos das receitas. Por exemplo, o imposto de renda apresenta uma “sensibilidade” em relação ao parâmetro de preço diferente do imposto sobre produtos industrializados. As receitas de prestações de serviços variam em função também de outros fatores. Daí existe um acompanhamento específico para cada tipo de receita orçamentária, envolvendo os diversos atores responsáveis pelas receitas públicas.

CÁLCULO DA NFGC

► NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO GOVERNO CENTRAL – NFGC

O monitoramento do cumprimento das metas fiscais é contínuo. Dá-se durante todo o processo de elaboração e execução orçamentária. Nesse sentido, o cálculo da NFGC serve como referência para evidenciar a trajetória dos principais itens de receita e despesa. A ocorrência de fatos supervenientes que impliquem na alteração dos valores estimados tem repercussão em todo processo alocativo. Faz com que se revejam, em muitos casos, os limites orçamentários da programação da despesa.

Por exemplo, no caso de redução da receita estimada em certo momento, é necessário acomodar a despesa de forma a não comprometer as metas já assumidas na LDO. O inverso também pode ocorrer.

No ciclo orçamentário, o cálculo das necessidades de financiamento serve como guia para acompanhamento dos principais agregados de receita e despesa públicas. Nesse sentido, a meta de resultado e a previsão das receitas contabilizadas limitarão a fixação do nível das despesas públicas.

VALORES PARA DESPESAS OBRIGATÓRIAS

O levantamento da NFGC evidencia o montante das despesas obrigatórias que é parâmetro fundamental na acomodação das demais despesas. As principais despesas obrigatórias, consideradas na elaboração dos orçamentos da União, são: *as transferências constitucionais*[30], sobretudo aquelas associadas aos fundos de participação dos estados (FPE) e municípios (FPM); as despesas de pessoal e encargos sociais; as decorrentes de dívidas pública contratual *e mobiliária*[31]; benefícios previdenciários, abono salarial, seguro-desemprego e débitos judiciais (precatórios e outras sentenças).

---

[30] Dentre as principais transferências da União para os estados, o DF e os municípios, previstas na Constituição, destacam-se:
- Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE);
- Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados;
- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB;
- Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).

[31] Contratual: compromissos de entidade pública decorrentes de operações de crédito, com o objetivo de atender às necessidades dos serviços públicos, tendo em vista que os recursos alocados no orçamento podem não ser suficientes para tal objetivo. Mobiliária: parte da dívida fundada que é representada por títulos da dívida pública do governo emissor (federal, estadual ou municipal). Ela pode

Esse conceito de despesas obrigatórias está associado ao processo de elaboração dos orçamentos da União, principalmente após a publicação da LRF, que, em seu artigo 17, introduziu um conceito de "despesas obrigatórias de caráter *continuado*[32]" que difere do utilizado neste módulo.

As despesas obrigatórias são acompanhadas e avaliadas de forma individualizada em função do montante de recursos que elas representam.

---

ser dita de curto prazo, quando as obrigações decorrentes tiverem vencimento até o término do exercício seguinte, ou de longo prazo, quando as obrigações tiverem vencimento posterior ao término do exercício seguinte.

[32] Art. 17, da LRF. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

DETERMINAÇÃO DOS LIMITES PARA DESPESAS DISCRICIONÁRIAS

A partir da determinação das despesas obrigatórias, considerados os volumes das receitas e as metas de resultados, calcula-se o montante possível para as chamadas despesas discricionárias, isto é, aquelas despesas em relação as quais o governo tem uma maior margem de manobra para a decisão alocativa. É baseado nessa discricionariedade que o governo opta por uma ou outra hipótese de despesa, ao contrário das despesas obrigatórias. É por intermédio dessas despesas que se materializam as políticas setoriais, e que o governante viabiliza suas promessas de campanha - dá o "tom" da sua administração.

Vale lembrar que existe outro fator que limita a margem de manobra da alocação das despesas discricionárias – a vinculação de determinadas receitas a áreas ou tipos de despesas específicas. Esse fator condiciona previamente boa parte da destinação das despesas discricionárias. Esses aspectos configuram a chamada rigidez orçamentária, que caracteriza os orçamentos públicos no Brasil.

ELABORAÇÃO E ANÁLISE DAS PROPOSTAS SETORIAIS

Em paralelo, tendo em vista o enfoque programático, já apresentado anteriormente, são feitas as propostas e definições qualitativas da programação orçamentária das diversas unidades. Entendem-se essas propostas como o desenho da parte qualitativa do orçamento, formada pelos programas, objetivos, iniciativas e ações (projetos, atividades e operações especiais) que as unidades pretendem implementar. Essas propostas qualitativas são captadas por meio do *Cadastro de Programas e Ações*[33].

Vale relembrar que essa metodologia do enfoque programático garante a integração dos orçamentos com os planos plurianuais. Afinal, os programas são módulos comuns desses dois instrumentos de planejamento.

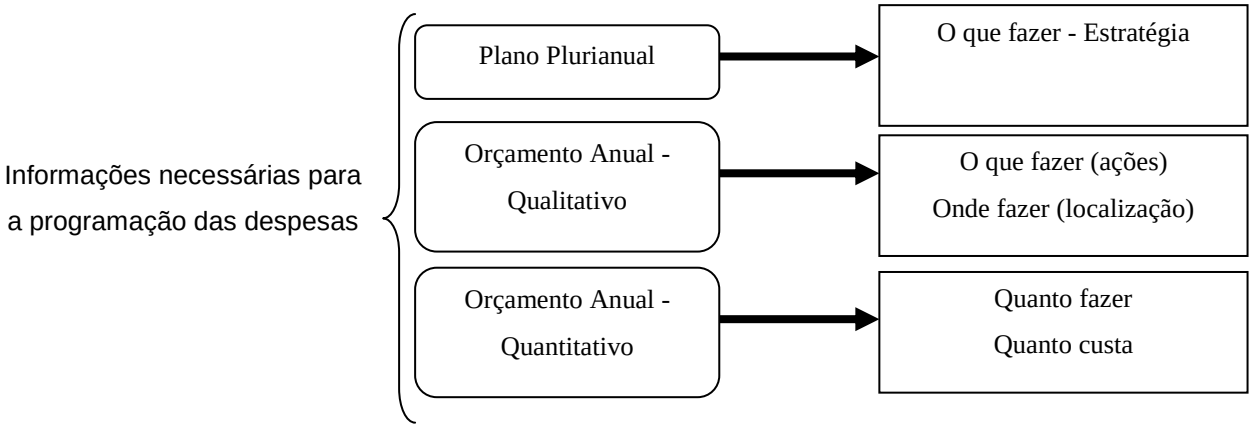
A partir da definição do desenho da programação, é feito o detalhamento da proposta setorial. É nesse momento que ocorre a junção do enfoque fiscal, como expressão monetária do orçamento, com o enfoque programático, momento em que se contrapõe o desejo do que se quer fazer (a partir dos programas, objetivos, iniciativas e ações) com o que se pode fazer, a partir dos limites monetários que são dados dentro do enfoque fiscal. É

[33] Trata-se de um banco de informações que registra e consolida as propostas de desenho da programação dos diversos atores que compõem o Sistema de Planejamento e Orçamento da União. O processo conta com a participação dos órgãos, sendo consolidado no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por intermédio da Secretaria de Orçamento Federal e da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos.

o cotejo do "o que se quer fazer" com "o que se pode fazer", a partir de uma limitação financeira (restrição orçamentária), do que derivam escolhas de alocação. Alguma programação acaba sendo preterida em relação a outra, conforme as prioridades definidas pelos agentes do sistema orçamentário.

No enfoque programático identifica-se "o que vai ser feito", "como vai ser feito" e "onde vai ser feito" (localização do gasto). A partir dos limites monetários que são dados no detalhamento da proposta, os órgãos decidirão "quanto será feito" (as metas) em função do custo previsto para cada ação e a partir de qual fonte de financiamento, em função da receitas previstas.

A figura a seguir mostra um esquema das informações necessárias para a programação das despesas orçamentárias, identificando a programação qualitativa definida no âmbito dos cadastros com o detalhamento físico e monetário anual.



Nesse sentido, os órgãos (ou ministérios, no caso da esfera federal) fazem suas propostas, que são enviadas para o órgão central do sistema orçamentário (a Secretaria de Orçamento Federal, no caso da União), cujo papel é analisar e consolidar essas propostas orçamentárias.

CONSOLIDAÇÃO DAS PROPOSTAS ORÇAMENTÁRIAS

Em função do caráter dinâmico que o processo orçamentário tem, o órgão central acaba realizando uma série de ajustes negociados com os órgãos setoriais, necessários à compatibilização da proposta setorial, decorrentes de revisão das estimativas de receitas e despesas. Essa circunstância ocorre durante todo o processo, uma vez que as estimativas de receita, o nível das despesas obrigatórias e os limites das despesas discricionárias podem sofrer alterações a partir de fatos não previstos.

A superveniência de fatos novos, relevantes para as estimativas, costuma implicar em revisão e ajuste da despesa discricionária, de forma a acomodá-la dentro dos novos níveis esperados de receita, afim de não comprometer as metas de resultado fiscal pactuadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Essa dinâmica é válida não só para o processo de elaboração como durante a execução orçamentária.

Depois de todos os ajustes de valores, uma série de compatibilizações são realizadas nas classificações orçamentárias, o que inclui o fonteamento da despesa (alocação final das fontes de recursos). Por fim, é feita a consolidação da proposta orçamentária nos volumes a serem encaminhados ao Congresso Nacional.

PROCESSO LEGISLATIVO E SANÇÃO DE LEI

Depois de consolidada a proposta orçamentária, com a chancela do presidente da República, esta é enviada como Projeto de Lei para o Congresso Nacional, que é copartícipe na alocação dos recursos públicos.

Começa, então, uma nova etapa da elaboração orçamentária: o processo legislativo do orçamento público. Nessa fase, a proposta orçamentária é analisada por uma comissão mista formada por deputados (30 parlamentares) e senadores (10 parlamentares), denominada “Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO”. Tendo em vista característica específica, o orçamento tramita nessa comissão antes de ir ao Plenário do Congresso para apreciação final.

Antes disso, ocorrem uma série de etapas que caracterizam a fase legislativa, como foi visto no módulo I:

- ✓ Leitura do Projeto do Executivo;
- ✓ Distribuição do projeto aos parlamentares;
- ✓ Designação do Relator do Projeto;

- ✓ Realizações de audiências públicas;
- ✓ Apresentação, discussão e votação dos pareceres preliminares (estabelecem as regras gerais para o processo);
- ✓ Abertura do prazo de emendas ao Projeto;
- ✓ Recebimento e parecer sobre as emendas (realizado pelo Relator);
- ✓ Apreciação e votação do Relatório Final na CMO (com a aceitação ou rejeição das emendas propostas);
- ✓ Votação do Relatório Geral no Plenário do Congresso; e
- ✓ Encaminhamento ao presidente da República para sanção

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Após a sanção do orçamento pelo presidente da República, inicia-se a execução da Lei Orçamentária Anual –(LOA), que, como vimos, passou por etapas de elaboração, aprovação e sanção/veto.

Dentro da idéia de ciclo orçamentário, a sanção da LOA encerra a etapa de elaboração e inaugura a etapa de execução.

No início de cada exercício, é feita a chamada programação orçamentária e financeira que busca a compatibilização temporal (cronograma) entre a realização da receita e a execução da despesa pública.

Como vimos, a meta fiscal é um parâmetro essencial a ser perseguido, tanto na etapa de elaboração como na etapa de execução orçamentária, para todas as esferas de governo, conforme as determinações da LRF.

Desse modo, às vésperas da execução orçamentária começar, é feita uma reestimativa dos principais agregados de receitas e despesas, que norteará o primeiro bimestre de execução. Nos últimos anos, tem acontecido a publicação dos chamados decretos de contingenciamento, que limitam e restringem a movimentação financeira e orçamentária. Essas providências impõem um novo limite sobre o gasto autorizado na Lei Orçamentária. Veja a seguir o que dispõe a LRF sobre essa questão.

> Art. 9º, LRF: Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal

estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º - No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º - Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º - No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias (parágrafo com seus efeitos suspensos pela Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238-5, de 2003).

§ 4º - Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

§ 5º - No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.

ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS (CRÉDITOS)

Durante a execução orçamentária, algumas alterações no orçamento são necessárias.

Alguns fatos novos e relevantes surgem, obrigando o poder público a intervir na programação da despesa inicialmente estabelecida.

Essas intervenções serão materializadas na peça orçamentária por meio de ajustes na despesa conhecidos como *créditos adicionais*[34], porém sem perder de vista o compromisso assumido nas metas de resultado.

FINALIZANDO O MÓDULO

Terminamos o Módulo 3. Volte à tela inicial do curso e faça as atividades avaliativas propostas.

Em seguida, verifique se você atingiu os objetivos desse módulo, respondendo a **autoavaliação de aprendizagem**.

Lembre-se de participar dos fóruns temáticos que estarão disponíveis na Escola Virtual.

No próximo módulo, você terá oportunidade de conhecer Classificações Orçamentárias.

[34] Essa questão será abordada no módulo específico sobre execução orçamentária.

MÓDULO IV: CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

4.1. CLASSIFICAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

As classificações orçamentárias assumem papel preponderante na elaboração do orçamento público. Conforme Core (2001):

> "as classificações orçamentárias de receitas e despesas são de fundamental importância para a transparência das operações constantes de um orçamento. Toda a informação orçamentária é organizada e veiculada segundo um tipo de classificação."

Com base nesta ideia, fica fácil perceber como as classificações orçamentárias assumem a condição de protocolo no trânsito das informações contidas em uma peça orçamentária. As indagações que surgem da leitura dessa peça costumam se dissipar ao interpretar-se o classificador. Veja como isso fica claro no apontamento de Core (2001):

> **"No tocante à despesa, às classificações, basicamente, respondem às principais indagações que habitualmente surgem quando o assunto é gasto orçamentário. A cada uma dessas indagações, corresponde um tipo de classificação".**

Dessa maneira, é possível identificar as seguintes indagações:

Quando a pergunta é...

- "para que" serão gastos os recursos alocados, a resposta será encontrada na classificação programática ou mais adequadamente, de acordo com a Portaria n°42, de 1999;
- "em que" serão gastos os recursos, a resposta consta da classificação funcional;
- "o que" será adquirido ou "o que" será pago, na classificação por elemento de despesa;
- "quem" é o responsável pela programação a ser realizada, a resposta é encontrada na classificação institucional (órgão e unidade orçamentária);
- "qual o efeito econômico da realização da despesa", na classificação por categoria econômica;
- e "qual a origem dos recursos", na classificação por fonte de recursos.

Você sabia que as classificações orçamentárias podem indicar o estágio de avanço da técnica orçamentária adotada? Veja abaixo a ideia de *Cunha*[35].

"Ainda com base nas classificações utilizadas em um determinado processo orçamentário, é possível identificar o estágio da técnica adotada. Assim, um orçamento que se estrutura apenas com a informação de elemento de despesa ou objeto de gasto (o que será gasto ou adquirido), além, naturalmente, do aspecto institucional, caracteriza um orçamento tradicional ou clássico. Por apresentar somente uma dimensão, isto é, o objeto de gasto, também é conhecido como um orçamento unidimensional; já o orçamento em que, além do objeto de gasto, encontra-se presente a explicitação do programa de trabalho, representado pelas ações desenvolvidas (em que serão gastos os recursos), corresponderia a um orçamento bidimensional, também conhecido como orçamento de desempenho ou funcional; e o orçamento tridimensional seria aquele que agregaria ao tipo anterior uma outra dimensão, que seria o objetivo da ação governamental (para que serão gastos os recursos), o que tipifica um orçamento-programa."

As despesas e receitas públicas podem ser classificadas de acordo com vários aspectos. O propósito destas classificações, como indicado até aqui, é facilitar sua avaliação, antes, durante e depois da sua execução/realização.

Ao mesmo tempo em que permitem certa padronização, as classificações da despesa propiciam a obtenção de informações que são fundamentais à análise do gasto público. De

[35] CUNHA, Armando Moreira da. Apud CORE, idem.

forma semelhante, as classificações da receita contribuem para sua compreensão, tornando mais clara sua procedência e sua destinação, facilitando também a sua previsão.

A seguir, veremos algumas das classificações mais úteis na elaboração dos orçamentos públicos, especialmente para o da União.

4.2. CLASSIFICAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DA DESPESA

A partir de agora serão abordadas a *estrutura de classificação programática*[36] e as classificações orçamentárias da despesa. Vejam abaixo quais são elas.

- Classificação Institucional;
- Classificação Funcional;
- Classificação por Natureza da Despesa;
- Classificação por Fontes de Recurso;
- Identificador de Uso;
- Esfera Orçamentária;
- Identificador de Resultado Primário.

4.2.1. Estrutura de Classificação Programática

A partir do orçamento para o ano de 2000, algumas modificações foram estabelecidas na classificação da despesa até então vigente. A chamada Reforma Gerencial do Orçamento trouxe algumas práticas simplificadoras e descentralizadoras que foram adotadas com a finalidade de privilegiar o aspecto gerencial dos orçamentos.

A reforma em questão prevê que cada nível de governo passará a ter a sua estrutura programática própria, adequada à solução dos seus problemas, e originária do seu plano plurianual. Assim, não há mais sentido falar em classificação programática, mas, sim, em estruturas programáticas diferenciadas de acordo com as peculiaridades locais. Como já foi visto, a reforma considerou que os programas servem de elo entre o planejamento e o orçamento, evidenciando, por intermédio das ações que o constituem, os bens e serviços que dele resultam. Entretanto, com o novo Plano Plurianual de 2012-2015, esse papel de elo entre o Plano e o Orçamento passou a ser exercido pelas iniciativas, que representam um desdobramento do Programa, conforme vimos no Módulo II.

[36] Não é considerada um classificador, porém, é representada por meio de códigos numéricos que se incorporam à classificação da despesa.

Vale relembrar que as ações orçamentárias são classificadas em Projetos, Atividades e Operações Especiais, como visto no tópico sobre o enfoque programático da despesa.

4.2.2. Classificação Institucional

A classificação institucional permite identificar o programa de trabalho do governo segundo os Poderes, Órgãos e Unidades Orçamentárias (UO`s). A ideia principal do classificador é identificar a responsabilidade institucional pelo gasto.

A classificação institucional está presente nos documentos orçamentários e nos atos relativos à execução da despesa. Expresso por um código numérico de cinco dígitos, esse classificador pode ser facilmente interpretado.

Considere a classificação institucional do esquema mostrado: 38101.

O primeiro dígito "3" determina o **Poder**, onde:	0 → **Legislativo** 1 → **Judiciário** 2,3,4 e 5 → **Executivo** 7 → **Encargos** 9 → **Reserva**

Em associação com o primeiro, o segundo dígito (38101) evidencia o Órgão em questão. Conforme a tabela contida no *Manual Técnico de Orçamento*[37] (MTO), 38 é o código representativo do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Com relação aos três últimos dígitos (38101), estes designam a UO que é a responsável pelas ações orçamentárias em seu nível mais detalhado. No orçamento da União, está convencionado que o primeiro dos três últimos dígitos (38101) designa a natureza da UO, conforme descrição abaixo:

1 ⇨ Administração direta
2, 3 ou 4 ⇨ Administração indireta
9 ⇨ Fundo[38]

Voltando ao exemplo, 38101 é a UO administração direta do MTE.

[37] Disponível na Biblioteca.

[38] Fundo: pode ser compreendido como um conjunto de recursos com a finalidade de desenvolver ou consolidar, por meio de financiamento ou negociação, uma atividade pública específica.

É útil saber que uma UO não corresponde, necessariamente, a uma estrutura administrativa. Como exemplo disso, podemos citar as classificações:

02901 - Fundo Especial do Senado Federal
74101 - Operações Oficiais de Crédito - Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda
90000 - Reserva de Contingência

4.2.3. Classificação Funcional

O modelo atual de classificação funcional foi também introduzido pela reforma gerencial do orçamento, no ano de 2000. Seu escopo principal é a identificação das áreas em que as despesas ocorrem. Em sua lógica, há uma matricialidade, ou seja, as subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas.

A classificação funcional (por funções e subfunções) serve como um agregador dos gastos do governo, evidenciando a programação a partir de grandes áreas de atuação governamental. Por ser de uso comum, e obrigatório para todas as esferas de governo, este classificador permite a consolidação nacional dos gastos do setor público. Nesse mesmo sentido, pode-se formular estatísticas que evidenciem as linhas gerais na destinação dos recursos públicos.

A partir dessas informações, pode-se ficar sabendo qual o nível de gastos com a função cultura ou segurança, por exemplo, ou o nível de gastos com a subfunção meteorologia ou habitação rural. Também é possível levantar essas informações associadas a um determinado espaço administrativo (região, estado ou município), de modo a obter-se conclusões relevantes, como o nível de gastos com a subfunção Educação de Jovens e Adultos na Região Norte.

A classificação funcional está representada em cinco dígitos. Os dois primeiros dizem respeito à função, que pode ser traduzida como o maior nível de agregação dos diversos espaços de atuação do setor público. A função guarda relação com a missão institucional do órgão ou instituição. Já os três dígitos seguintes referem-se à subfunção. Esta pode ser entendida como uma partição da função, não se restringindo à área de atuação do órgão ou instituição, ficando associada à própria característica da ação, isto é, ao seu espaço de contribuição.

Esta independência de conceitos entre a função e a subfunção produz uma dinâmica interessante na classificação funcional. Para tornar mais clara essa dinâmica matricial, apresentam-se os exemplos a seguir.

- Exemplo 1: uma atividade de publicidade de utilidade pública do Ministério da Saúde deve ser classificada – de acordo com sua característica – na subfunção 131 “Comunicação Social” e na função 10 “Saúde”.
- Exemplo 2: um projeto de treinamento de servidores no Ministério dos Transportes será classificado na subfunção n° 128 "Formação de Recursos Humanos" e na função n° 26 "Transportes".
- Exemplo 3: uma operação especial de financiamento da produção que contribui para um determinado programa proposto para o Ministério da Agricultura será classificada na sub-função n° 846 "Outros Encargos Especiais" e na função n° 20 "Agricultura".

Embora sejam possíveis essas combinações, de um modo geral, as subfunções combinam-se com as funções típicas de sua área ou setor. Agora, vá até a biblioteca do curso e faça o download do Manual Técnico de Orçamento (2013) para ver a *Tabela de funções e subfunções de governo.*

4.2.4. Classificação por Natureza da Despesa

A classificação por natureza da despesa tem por finalidade possibilitar a obtenção de informações macroeconômicas sobre os efeitos dos gastos do setor público na economia. Além disso, facilita o controle contábil do gasto.

Para Burkhead (*apud* GIACOMONI, 2000), um estudioso do orçamento público, esse tipo de classificação pode proporcionar informações relevantes sobre a contribuição do governo à renda nacional e se essa contribuição está aumentando ou diminuindo.

Pode indicar, também, a parcela relativa da formação de capital de uma nação, propiciada pelo setor governamental. Ela pode indicar, por meio da comparação de períodos fiscais, se o governo está contribuindo para criar pressões inflacionárias, em virtude de suas atividades estimularem a demanda ou se suas ações têm caráter deflacionário. Esse tipo de classificação pode ainda informar qual o impacto das atividades governamentais: se por meio de transferências ou pelo uso direto de recursos.

Conforme a Portaria Interministerial nº 163, de 4 de Maio de 2001 (**Atualizada pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 02, de 13/07/2012 – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Parte I – Procedimentos Contábeis Orçamentários)**, que dispõe sobre normas

gerais de consolidação das contas públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a classificação por natureza da despesa compõe-se de:

I - Categoria Econômica

II - Grupo de Natureza da Despesa

III - Elemento de Despesa

Em seu artigo 6º, a Portaria 163 dispõe:

"Na lei orçamentária, a discriminação da despesa, quanto à sua natureza, far-se-á, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza da despesa e modalidade de aplicação."

Note que o elemento da despesa e demais desdobramentos não constam necessariamente da LOA, podendo sofrer alteração durante a execução dos orçamentos, sem a necessidade de processo legislativo.

No entanto, a natureza da despesa será complementada pela informação gerencial denominada "modalidade de aplicação", a qual tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades, e objetiva, precipuamente, possibilitar a eliminação da dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados.

Ainda segundo a portaria:

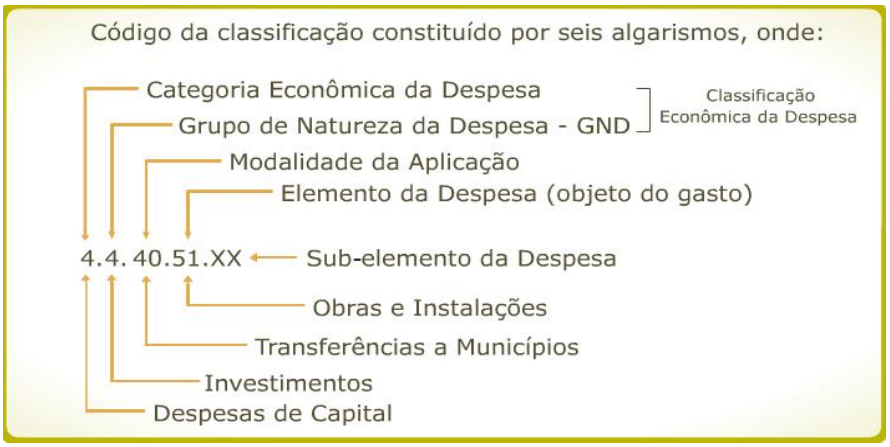
"A categoria econômica é composta por *despesas correntes*[39] e de *capital*[40]. Por seu turno, os grupos de natureza da despesa representam a agregação de elementos de despesa que apresentam as mesmas características quanto ao objeto de gasto. Em relação ao elemento de despesa, este tem por finalidade identificar os objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob

[39] Despesas Correntes: classificam-se nesta categoria todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. Estão abrangidas nesta categoria as despesas com o pagamento de pessoal e encargos sociais, com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de créditos contratadas e da dívida pública mobiliária, bem como com a manutenção administrativa da máquina pública.

[40] Capital: nesta categoria estão inseridas aquelas despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. Abrangem as despesas como o planejamento e a execução de obras, a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente, compra de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer natureza, bem como com o

qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros de que a administração pública se serve para a consecução de seus fins."

O esquema seguinte ilustra a questão das classificações quanto à natureza da despesa.



CLASSIFICAÇÃO ECONÔMICA DA DESPESA:

Qual o efeito econômico da realização da despesa?

- Propicia elementos para a avaliação do efeito econômico das transações do setor público.
- Ênfase no efeito dos gastos sobre a economia.
- Constituída por:
  - duas categorias econômicas da despesa:
    1- Despesas Correntes
    2- Despesas de Capital

  - **seis grupos de natureza da despesa (GND's):**
    1. Pessoal e Encargos Sociais
    2. Juros e Encargos da Dívida
    3. Outras Despesas Correntes
    4. Investimentos
    5. Inversões Financeiras
    6. Amortização da Dívida

pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública, contratual ou mobiliária.

MODALIDADE DE APLICAÇÃO

Como serão aplicados os recursos?

Indica se os recursos serão aplicados diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário ou transferidos, ainda que na forma de descentralização, a outras esferas de governo, órgãos ou entidades.

- 20 – Transferências à União;
- 22 – Execução orçamentária delegada à União;
- 30 – Transferências aos estados e ao Distrito Federal;
- 31 – Transferências aos estados e ao Distrito Federal – Fundo a Fundo;
- 32 – Execução orçamentária delegada a estados e ao Distrito Federal;
- 35 – Transferências Fundo a Fundo aos estados e ao Distrito Federal, à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012[41];
- 36 – Transferências Fundo a Fundo aos estados e ao Distrito Federal, à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012;
- 40 – Transferências a municípios;
- 41 – Transferências a municípios – Fundo a Fundo;
- 42 – Execução orçamentária delegada aos municípios;
- 45 – Transferências Fundo a Fundo aos municípios, à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012;
- 46 – Transferências Fundo a Fundo aos municípios, à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012;
- 50 – Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos;
- 60 – Transferências a instituições privadas com fins lucrativos;
- 70 – Transferências a instituições multigovernamentais;
- 71 – Transferências a consórcios públicos;
- 72 - Execução orçamentária delegada a consórcios públicos;
- 73 – Transferências a consórcios públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012;
- 74 – Transferências a consórcios públicos mediante contrato de rateio, à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012;

[41] Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, dispõe, entre outros assuntos, sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde.

- 75 – Transferências a instituições multigovernamentais, à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012;
- 76 – Transferências a instituições multigovernamentais, à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012;
- 80 – Transferências ao exterior;
- 90 – Aplicações diretas;
- 91 – Aplicação direta em função de operação entre órgãos, fundos e entidades integrantes dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social;
- 93 –- Aplicação direta decorrente de operação de órgãos, fundos e entidades integrantes dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social com consórcio público do qual o ente participe;
- 94 – Aplicação direta decorrente de operação de órgãos, fundos e entidades integrantes dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social com consórcio público do qual o ente não participe;
- 95 – Aplicação direta à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012;
- 96 – Aplicação direta à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012;
- 99 – A definir (sendo proibida a execução nesta modalidade).

ELEMENTO DE DESPESA

O que será adquirido?

- Não consta da Lei Orçamentária Anual.
- São utilizados apenas na execução do orçamento e como informação complementar na elaboração do mesmo.
- Atualmente existe um rol de 99 elementos.

- Exemplos:

  01 - Aposentadorias do RPPS, Reserva Remunerada e Reformas dos Militares

  13 - Obrigações Patronais

  19 - Auxílio Fardamento

  39 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica

  51 - Obras e Instalações

  66 - Concessão de Empréstimos e Financiamentos

  91 - Sentenças Judiciais

4.2.5. Identificador de Uso

Este código vem completar a informação concernente à aplicação dos recursos - especialmente para destacar a contrapartida nacional de empréstimos ou doações, quais sejam:

0 - recursos não destinados à contrapartida;

1 - contrapartida de empréstimos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD);

2 - Contrapartida de empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID);

3 - contrapartida de empréstimos por desempenho ou com enfoque setorial amplo;

4 - contrapartida de outros empréstimos; e

5 - contrapartida de doações.

4.2.6. Classificação por Fontes de Recursos

Essa classificação é usada nos demonstrativos da despesa para indicar a espécie de recursos que a está financiando. A fonte é indicada por um código de três dígitos, formada pela combinação do grupo de fonte e da especificação da fonte.
Conforme o MTO: o primeiro dígito determina o grupo de fonte de recursos e os dois dígitos seguintes, sua especificação. Os grupos de fontes de recursos são:

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
9 - Recursos Condicionados

Existem diversas especificações para as Fontes de Recursos. A seguir, a título de exemplo, são listadas algumas especificações de fonte.

00 - Recursos Ordinários
01 - Transferências do Imposto sobre a Renda e sobre Produtos Industrializados

02 - Transferência do Imposto Territorial Rural

11 - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Combustíveis

60 - Recursos das Operações Oficiais de Crédito

71 - Recursos das Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Operações de Crédito (BEA/BIB)

80 - Recursos Financeiros Diretamente Arrecadados

93 - Produto da Aplicação dos Recursos à Conta do Salário-Educação

4.2.7. Esfera Orçamentária

Essa classificação possibilita identificar a qual dos orçamentos definidos no artigo 165, § 5º da Constituição Federal uma determinada programação está associada.

10 - Orçamento Fiscal

20 - Orçamento da Seguridade Social

30 - Orçamento de Investimento

A forma de saber se uma determinada programação figura em um ou em outro orçamento é simples. Inicialmente, devemos observar o art. 194 da Constituição, que caracteriza a seguridade social como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. Indo mais adiante, separemos as programações integrantes do orçamento fiscal, que não abarcam as empresas estatais e nem programações da seguridade social.

Já a esfera de investimento, agrega apenas as programações de empresas estatais independentes. Tal definição consta, de forma inversa, na Lei de Responsabilidade Fiscal, que conceitua a empresa estatal dependente como “empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária”.

4.2.8. Identificador de Resultado Primário

O **identificador de resultado primário** é uma novidade na elaboração orçamentária da União.

Sua utilização, desde a fase de Projeto da LOA, permite uma apreciação correta da proposta orçamentária, evitando-se intervenções que resultem em redução involuntária do resultado primário.

Conforme o § 4º do art. 7º da LDO 2013, o identificador de resultado primário tem caráter indicativo, cuja finalidade é auxiliar na apuração do resultado primário. Na prática, o identificador aponta se uma despesa é de natureza primária ou financeira, de acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento.

Para o exercício de 2013, em todas as categorias de programação da despesa, o identificador deverá assumir um dos seguintes códigos:

0 - financeira;

1 - primária obrigatória (listada em anexo da LDO);

2 - primária discricionária, não abrangida pelo PAC;

3 - primária discricionária, abrangida pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC);

4 - primária constante do Orçamento de Investimento e não considerada na apuração do resultado primário e não abrangida pelo PAC; e

5 - primária constante do Orçamento de Investimento e não considerada na apuração do resultado primário e abrangida pelo PAC.

EXEMPLO DE CLASSIFICAÇÃO – PLOA 2013

A seguir, temos um exemplo de uma programação constante do Projeto de Lei Orçamentária para 2013, que exemplifica todas as classificações vistas anteriormente:

Órgão: 22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Unidade: 22202 - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA

R$ 1,00
Recursos de Todas as Fontes

Quadro dos Créditos Orçamentários

Programática	Programa/Ação/Produto/Localização	Funcional	Esf	GND	RP	Mod	IU	Fte	Valor
2042	Inovações para a Agropecuária								417.979.896
2042 20Y6	Pesquisa e Desenvolvimento de Tecnologias para a Agropecuária	20 572	F						417.979.896
	- Pesquisa desenvolvida (unidade): 843								
2042 20Y6 0001	Pesquisa e Desenvolvimento de Tecnologias para a Agropecuária - Nacional								417.979.896
	- Pesquisa desenvolvida (unidade): 843			3-ODC	2	90	0	100	242.325.443
				3-ODC	2	90	0	250	20.169.831
				3-ODC	2	90	0	281	805.522
				3-ODC	2	91	0	100	1.688.369
				3-ODC	2	91	0	250	105.508
				3-ODC	2	91	0	281	3.236
				4-INV	2	90	0	100	148.645.404
				4-INV	2	90	0	250	3.854.269
				4-INV	2	90	0	281	382.314

4.3. CLASSIFICAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DA RECEITA

Da mesma forma que as despesas, as receitas públicas são classificadas sob diversos aspectos.

A finalidade é facilitar a compreensão de sua procedência, evidenciar as suas possíveis destinações, indicar a sua efetiva disponibilidade e explicitar os segmentos da sociedade que respondem por sua geração.

Existe uma estruturação na classificação da receita por níveis de desdobramento, cuja codificação facilita o conhecimento e a análise desses recursos.

Verifica-se, no esquema a seguir, que a classificação da natureza da receita está composta por seis níveis e oito dígitos e busca identificar a origem do recurso conforme seu fato gerador.

Note-se, nesta relação parcial do **Anexo I, da Portaria Interministerial nº 163/2001** (atualizada pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 02, de 13/07/2012 – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Parte I – Procedimentos Contábeis Orçamentários), como a estrutura lógica adotada facilita a compreensão das receitas.

Anexo I - Natureza da Receita	
Código	Especificação
1000.00.00	Receitas Correntes
1100.00.00	Receita Tributária
1110.00.00	Impostos
1111.00.00	Impostos sobre o Comércio Exterior
1111.01.00	Imposto sobre a Importação
1111.02.00	**Imposto sobre a Exportação**
1112.00.00	Impostos sobre o Patrimônio e a Renda

Anexo I - Natureza da Receita	
Código	Especificação
1112.01.00	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
1112.01.01	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – Municípios Conveniados
1112.01.02	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – Municípios Não Conveniados
1112.04.00	Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza
1112.04.10	Pessoas Físicas
1112.04.11	Receita de Parcelamentos – Imposto sobre a Renda – Pessoas Físicas
1112.04.21	Pessoa Jurídica – Líquida de Incentivos

Como se pode perceber, os níveis antecedentes são agregações das receitas contidas nos níveis subsequentes.

Veja a seguir a amostra do **1111.02.00 Imposto sobre a Exportação**.

1 - O 1º dígito (1), **categoria econômica**, refere-se às Receitas Correntes.

1 - O 2º dígito (1), **origem**, refere-se à Receita Tributária.

1 - O 3º dígito (1), **espécie**, refere-se à impostos.

1 - O 4º dígito (1), **rubrica**, identifica o Imposto sobre Comércio Exterior.

02 - Os 5º e 6º dígitos (02), **alínea**, referem-se à Imposto sobre a Exportação.

Repare que, dentro das receitas correntes, estão contidas as receitas tributárias. Perceba também que, dentro das receitas tributárias, estão contidos os impostos.

Nessa mesma direção, os impostos contêm os impostos sobre o comércio exterior, que, por sua vez, agregam o imposto sobre a exportação e o imposto sobre a importação.

Vejamos outro exemplo, que vai até a subalínea: **1112.04.10 Pessoas Físicas**.

1 - O 1º dígito (1), **categoria econômica**, refere-se às Receitas Correntes.

1 - O 2º dígito (1), **origem**, refere-se à Receita Tributária.

1 - O 3º dígito (1), **espécie**, refere-se à impostos.

2 - O 4º dígito (2), **rubrica**, identifica o Imposto sobre o Patrimônio e a Renda.

04 - Os 5º e 6º dígitos (04), **alínea**, referem-se à Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza.

10 - Os 7º e 8º dígitos (10), **subalínea**, referem-se a Pessoas Físicas.

A seguir, serão apresentados os conceitos dos classificadores da receita, vistos de forma intuitiva no exemplo anterior.

4.3.1. Categoria Econômica da Receita

A Lei nº *4.320/64*[42], em seu art. 11, estabelece que:

> "a receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: receitas *correntes*[43] e receita de *capital"*[44].

Com a Portaria Interministerial STN/SOF n° 338, de 26 de abril de 2006, foram acrescentadas a essas categorias econômicas as Receitas Correntes Intraorçamentárias e Receitas de Capital Intraorçamentárias[45].

As classificações incluídas não constituem novas categorias econômicas de receita, mas especificações das categorias econômicas – corrente e capital –, que possuem os seguintes códigos:

7. Receitas Correntes Intraorçamentárias; e
8. Receitas de Capital Intraorçamentárias.

4.3.2. Demais Classificadores

ORIGEM

É uma subdivisão das Receitas Correntes e de Capital, identificando a procedência dos recursos públicos, em relação ao fator gerador dos ingressos.

---

[42] Relembrando que a referida Lei institui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.
[43] Receitas Correntes: são os ingressos de recursos financeiros oriundos das atividades operacionais, para aplicação em despesas correspondentes, também em atividades operacionais, que não decorrem de uma mutação patrimonial, ou seja, são receitas efetivas.
[44] Receitas de Capital: são os ingressos de recursos financeiros oriundos da constituição de dívidas, amortização de empréstimos e financiamentos ou alienação de componentes do ativo permanente.
[45] Essas classificações, segundo disposto pela Portaria que as criou, não constituem novas categorias econômicas de receita, mas apenas especificações das categorias econômicas "Receita Corrente" e "Receita de Capital".

Os códigos da Origem da Natureza da Receita são[46]:

RECEITAS CORRENTES	RECEITAS DE CAPITAL
1- Tributária	1- Operações de Crédito
2- Contribuições	2- Alienação de bens
3- Patrimonial	3- Amortização de Empréstimos
4- Agropecuária	4- Transferências de Capital
5- Industrial	5- Outras Receitas de Capital
6- Serviços	
7- Transferências Correntes	
8- Outras Receitas Correntes	

ESPÉCIE

É o nível de classificação vinculado à origem, composto por títulos que permitem especificar com maior detalhe o fato gerador dos ingressos.

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 o nível que apresenta o nome da receita propriamente dita e que recebe o registro pela entrada de recursos financeiros.

SUBALÍNEA

Constitui o nível mais analítico da receita, usado quando houver necessidade de maior detalhamento da alínea.

4.3.3. Classificação da Receita por Identificador de Resultado Primário

[46] Para fins de classificação orçamentária, a origem "Receita Tributária" agrega apenas as espécies "Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria". Da mesma forma, para fins de classificação orçamentária a origem "Receita de Contribuições" é diferenciada da origem "Receita Tributária".

A receita é classificada, ainda, como Primária (P) quando seu valor é incluído na apuração do Resultado Primário, no conceito acima da linha, e Não Primária ou Financeira (F) quando não é incluída nesse cálculo. As receitas financeiras são basicamente as provenientes de operações de crédito (endividamento), de aplicações financeiras e de juros. As demais receitas, provenientes dos tributos, contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais e de serviços são classificadas como primárias.

FINALIZANDO O MÓDULO

Terminamos o Módulo 4. Volte à tela inicial do curso e faça as atividades avaliativas propostas.

Em seguida, verifique se você atingiu os objetivos desse módulo, respondendo à **autoavaliação de aprendizagem**.

Lembre-se de participar dos fóruns temáticos que estarão disponíveis na Escola Virtual.

MÓDULO V: NOÇÕES SOBRE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

5.1. EXECUÇÃO DOS ORÇAMENTOS

Como se viu, por intermédio da elaboração orçamentária estima-se a receita e fixa-se a despesa para um determinado exercício. Depois de elaborada, consolidada, aprovada, sancionada e publicada, a LOA permite que os recursos nela previstos sejam aplicados com vistas ao alcance dos objetivos e metas definidos na fase de programação. A partir daí, começa a fase de execução dos orçamentos.

A execução dos orçamentos requer uma série de providências de natureza orçamentária e financeira. Pode-se dizer que essas providências são atos de maior ou menor formalidade que ocorrem durante a Execução Orçamentária e Financeira.

Neste módulo, serão apresentados os principais aspectos da execução orçamentária e da execução financeira, além de seus termos de integração, tomando-se por base a área federal, sobretudo as orientações do Sistema Integrado de Administração Financeira **(***Siafi*[47]*)* e seus tutoriais.

[47] Principal instrumento de administração orçamentária e financeira da União que oferece suporte aos órgãos centrais, setoriais e executores da gestão pública, tornando absolutamente segura a contabilidade da União. Ligados ao sistema, encontram-se todos os órgãos da Administração Direta, Autarquias, Fundações, Empresas Públicas, Sociedade de Economia Mista e Órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União. Por meio do Siafi, são obtidas as informações que subsidiam o Balanço Geral da União e os relatórios de execução do orçamento e de administração financeira, que compõem a demonstração das contas apresentadas ao Congresso Nacional pelo Presidente da República, em conformidade com a Constituição.

5.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

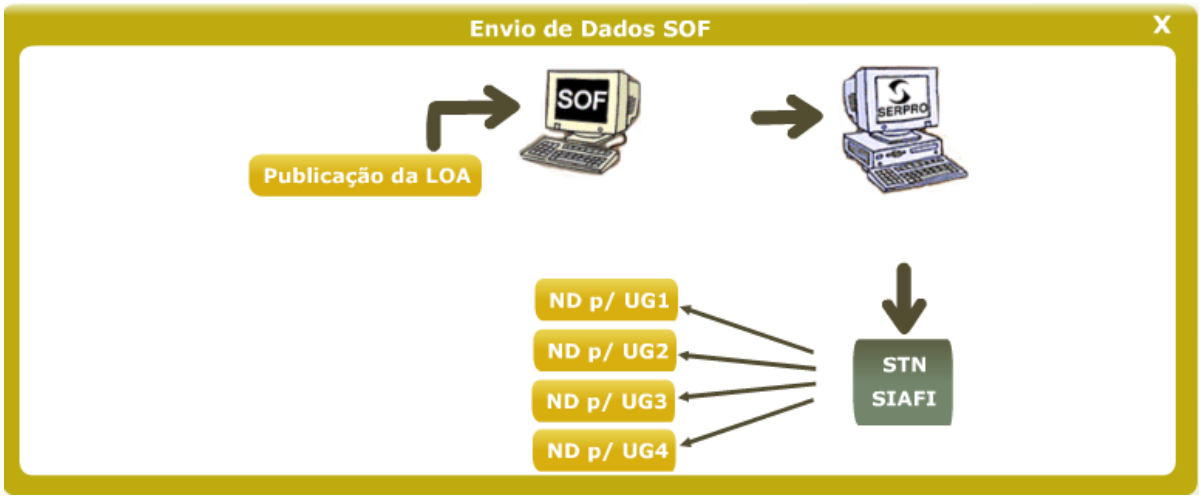
Pode-se definir a Execução Orçamentária como a utilização dos **créditos** (ou dotações) consignados no orçamento. Já a execução financeira representa a utilização dos **recursos** financeiros, visando a atender a realização das ações orçamentárias atribuídas a cada unidade.

No contexto da técnica orçamentária, os termos **Crédito** e **Recurso** têm significados distintos. Crédito designa o lado orçamentário, representando a dotação ou autorização de gasto. Já Recurso refere-se ao lado financeiro, indicando dinheiro ou saldo financeiro. Nesse sentido, diz-se que ambos são as **faces de uma mesma moeda.**

Publicada a LOA e observadas as normas de execução estabelecidas para o exercício, tem-se o início da execução orçamentária.

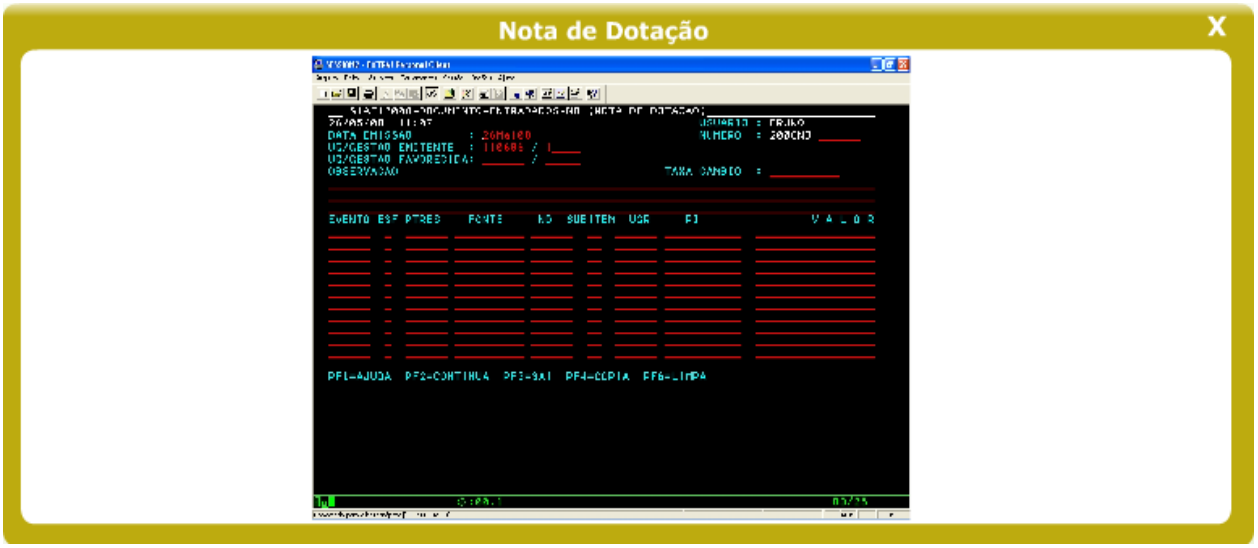
No caso federal, a Secretaria de Orçamento Federal (Sof) envia arquivo magnético contendo as informações orçamentárias para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que providencia seu lançamento no Siafi, por intermédio da geração automática do documento Nota de Dotação (ND). Para viabilizar esse lançamento, existe no Siafi uma tabela que vincula cada UO existente no *Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD[48])* com uma Unidade Gestora (UG) do Siafi. Essa UG será responsável pela descentralização e/ou pela execução desses créditos recebidos.

ENVIO DE DADOS SOF



48 Demonstrativo que detalha as dotações relativas a cada ação, até o nível de elemento de despesa por UO.

NOTA DE DOTAÇÃO



5.2.1. Execução Orçamentária

O detalhamento do crédito orçamentário é um procedimento operacional que desdobra, discrimina e especifica a despesa a ser realizada. Na área federal, anteriormente à LDO de 1998, o detalhamento precisava ser formalizado e publicado. A partir de então, o detalhamento dos orçamentos passou a ser feito diretamente no Siafi, antes da execução da despesa. Alguns autores consideram que o detalhamento é o ponto de partida para a execução orçamentária.

Após a carga do orçamento no Siafi, em função da necessidade de informações gerenciais para subsidiar o gestor em suas decisões, faz-se necessário efetuar o detalhamento do crédito orçamentário. Esse procedimento normalmente é efetuado pela *UG*[49] responsável pela supervisão funcional dos atos de execução orçamentária. Existem **quatro tipos** de detalhamento de crédito no Siafi, explicitados a seguir.

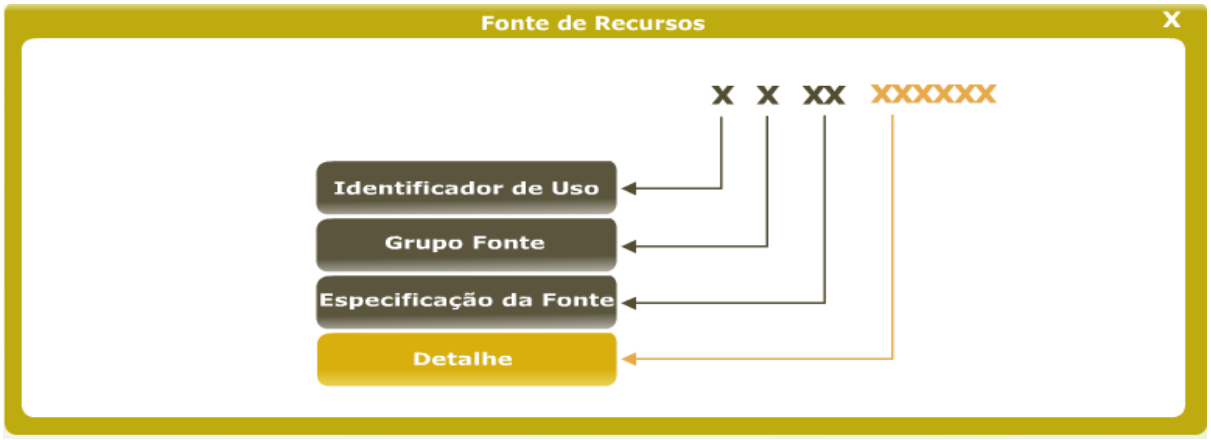
De Fonte de Recursos (FR)

O detalhamento da FR consiste em acrescentar aos classificadores que especificam os recursos (Identificador de Uso, Grupo de Fonte de Recurso e Especificação da Fonte de Recurso) um nível de particularização da destinação ou detalhe de recursos. Tal

49 Lembre-se que é a UG que descentraliza ou executa os créditos recebidos por meio da Nota de Dotação (ND).

classificação pode ser composta de até seis dígitos, podendo ser detalhada por obrigação, convênio ou cadastro.

Esse tipo de detalhamento é obrigatório para algumas fontes de recursos, sem o qual o Siafi não permite que o crédito seja utilizado.



De Natureza da Despesa (Ndesp)

Sobre o detalhamento da NDesp, deve-se lembrar que essa desdobra-se em: Categoria Econômica, Grupo de Natureza da Despesa, *Modalidade de Aplicação*[50] e Elemento de Despesa.

O orçamento encaminhado pela Sof vem detalhado em nível de grupo de natureza da despesa ou modalidade de aplicação.

A qualquer momento (conforme autorização contida na LDO), a própria UG pode modificar a modalidade de aplicação e o elemento de despesa diretamente no Siafi, de forma a adequar o orçamento aprovado à necessidade da despesa que será realizada.

Dependendo das regras dispostas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), poderá haver regras específicas para alteração da modalidade de aplicação.

Para 2013, tais regras constam do *art. 37, §§ 2º e 6º da LDO.*

No caso de elemento, não é preciso nenhum ato formal, somente a sua simples mudança no Siafi.

DE UNIDADE GESTORA RESPONSÁVEL (UGR)

50 Lembre-se que, conforme a Portaria Interministerial Sof/STN nº 163, a natureza da despesa será complementada pela informação gerencial denominada Modalidade de Aplicação.

O detalhamento da UGr consiste em agregar à célula orçamentária a identificação da UG que se beneficiará com o bem ou serviço. É utilizado basicamente como centro de custos. Dessa forma, fica mais fácil apurar os custos, gastos ou despesas de determinada unidade administrativa em nome da qual é executado o orçamento. Esse tipo de detalhamento é opcional no Siafi.

DE PLANO INTERNO (PI)

O detalhamento de PI consiste em desdobrar o projeto ou a atividade em níveis mais detalhados, com o intuito de acompanhar de forma pormenorizada a ação programada na LOA. Este tipo de detalhamento é opcional. Entretanto, uma vez adotado pelo órgão, torna-se obrigatório para todas as suas UG.

Após esses detalhamentos, fica evidente que a estrutura de armazenamento dos valores orçamentários no Siafi é a **célula orçamentária**.

DE FORMA ESQUEMÁTICA, A CÉLULA ORÇAMENTÁRIA PODE SER ESTRUTURADA DA SEGUINTE FORMA:

- Esfera
- Unidade Orçamentária (UO)
- Programa de Trabalho (PT)
- Fonte de Recursos (FR)
- Natureza de Despesas (ND)
- Unidade Gestora Responsável (UGR)
- Plano Interno (PI)

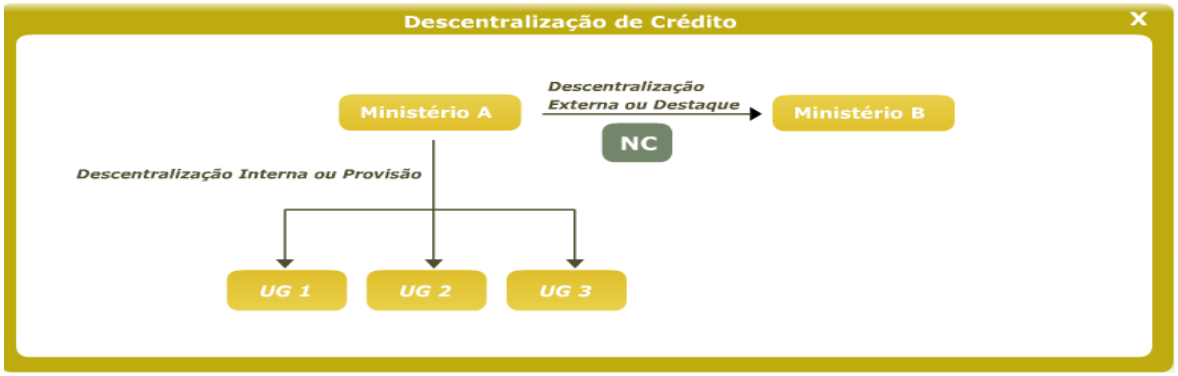
5.2.1.1. Descentralização de Créditos Orçamentários

A descentralização de créditos consiste na transferência do poder de utilizar créditos orçamentários entre UO's ou UG's. Essa pode ser *externa*[51] ou *interna*[52].

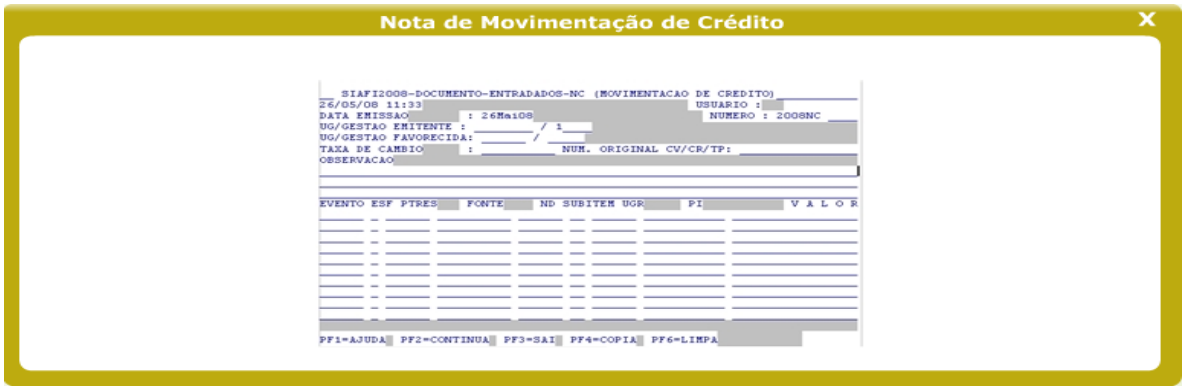
Ambas as formas da descentralização de crédito no Siafi são realizadas por meio de Nota de Movimentação de Crédito (NC).

[51] Descentralização Externa é a movimentação de créditos orçamentários entre órgãos distintos.
[52] Descentralização Interna é aquela realizada no âmbito de um mesmo órgão.

DESCENTRALIZAÇÃO DE CRÉDITO



NOTA DE MOVIMENTAÇÃO DE CRÉDITO



5.2.1.2. Alterações Orçamentárias

Publicada a Lei Orçamentária Anual (LOA), pode-se verificar a necessidade de ajustar a programação originalmente aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República. Tais ajustes visam a atender:

a) programações insuficientemente dotadas, para realização de ações contidas na LOA;
b) necessidade de realização de despesa não autorizada inicialmente na LOA; e
c) ajustes nos classificadores de receita ou de despesa, não implicando aumento nas dotações originalmente aprovadas.

Todos esses ajustes, caso sejam feitos, alteram de alguma forma a posição inicial da LOA e se dividem em créditos adicionais e outras alterações orçamentárias. Os créditos

adicionais estão relacionados aos itens “a” e “b”, citados anteriormente, e as outras alterações orçamentárias, relacionadas ao item "c".

De acordo com art. 41, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, os créditos adicionais se dividem em suplementares, especiais e extraordinários.

CRÉDITOS SUPLEMENTARES

Destina-se ao reforço de dotação orçamentária. Para tanto, há necessidade de que a programação (em termos de subtítulo/localizador) exista na Lei Orçamentária Original.

Outro dispositivo legal que guia esse tipo de crédito se encontra no art. 165, § 8º, da Constituição Federal. Este artigo disciplina o conteúdo exclusivo da LOA, pois não existirá dispositivo diverso à previsão de receita e à fixação da despesa. Uma das exceções é a autorização para abertura de créditos suplementares pelo Poder Executivo, ou seja, por meio de Decreto Presidencial. Os créditos suplementares terão vigência limitada ao exercício em que forem abertos.

CRÉDITOS ESPECIAIS

Destinados a despesas, para as quais não haja dotação orçamentária específica (em termos de subtítulo/localizador), devendo ser autorizados exclusivamente por lei. Dessa forma, um crédito especial sempre será necessário caso o subtítulo não exista.

Os créditos especiais não poderão ter vigência além do exercício em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, casos em que poderão ser reabertos, nos limites dos seus saldos, por Decreto do Poder Executivo.

CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS

Destinados a despesas urgentes e imprevistas, como em caso de guerra, calamidade pública ou comoção interna, conforme preconiza o § 3º, art. 167, da Constituição Federal. Tais créditos serão abertos por medida provisória, sendo submetidos de imediato ao Congresso Nacional. As medidas provisórias deverão ser convertidas em lei num prazo de 60 (sessenta) dias a contar da data de sua publicação, podendo ser prorrogado por igual período, momento em que deverá ser editado um decreto legislativo que trate do assunto.

Os créditos extraordinários também não poderão ter vigência além do exercício em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização (medida provisória) for promulgado nos

últimos quatro meses daquele exercício, casos em que poderão ser reabertos, nos limites dos seus saldos, por decreto do Poder Executivo.

Para possibilitar a abertura dos créditos suplementares e especiais, deverão ser indicadas as origens dos recursos para viabilizar tais alterações, além de ser necessária exposição de justificativa previamente à abertura do ato. De acordo com o § 1º, art. 43, da Lei nº 4.320, de 1964, são consideradas as seguintes origens de recursos:

- **SUPERÁVIT FINANCEIRO APURADO EM BALANÇO PATRIMONIAL DO EXERCÍCIO ANTERIOR**

  O superávit financeiro é apurado no balanço patrimonial do exercício anterior pela diferença entre o ativo financeiro e o passivo financeiro. Deve-se levar em conta nessa apuração os saldos dos créditos adicionais transferidos do ano anterior (especiais e extraordinários), bem como as operações de crédito a eles vinculadas.

- **EXCESSO DE ARRECADAÇÃO**

  O excesso de arrecadação é obtido pela diferença positiva entre os valores arrecadados e os valores estimados, acumulados mês a mês, devendo-se considerar ainda a tendência do exercício. Para os créditos que se utilizarem desta origem de recurso, deve-se apresentar demonstrativo que atualize as estimativas de receitas até o final do exercício corrente, comprando-as com a posição originalmente aprovada na LOA, detalhada por fonte e natureza de receita.

- **ANULAÇÃO PARCIAL OU TOTAL DE DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS**

  A anulação parcial ou total de dotações orçamentárias é modalidade mais utilizada para a abertura dos créditos adicionais. Além das dotações alocadas às diversas ações que compõem o orçamento, a anulação referida também poderá ser feita da Reserva de Contingência, inclusive aquelas à conta de receitas próprias e vinculadas.

- **PRODUTO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO AUTORIZADAS**

  Por fim, o produto das operações de crédito necessita de autorização prévia para sua execução, ou seja, não basta apenas a autorização do crédito, a operação deve contar com autorização específica. Nesse aspecto, de acordo com o art. 52, incisos V a IX, da Constituição Federal, compete ao Senado Federal estabelecer limites e outras condições para a realização de operações de crédito de interesse da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Para os créditos extraordinários, a existência ou não das origens dos recursos, previstas para os créditos suplementares ou especiais, não se aplica, tendo em vista o

caráter de urgência, relevância e imprevisibilidade que reveste sua abertura. Ou seja, para a viabilização deste tipo de crédito, não há necessidade de se verificar a existência de superávit financeiro, excesso de arrecadação, anulação de dotações ou o produto de operações de crédito. Essas origens de recursos poderão até ser utilizadas na sua abertura, porém, não restringem a edição da Medida Provisória.

- **OUTRAS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS**

Existem outras alterações que podem ser feitas à LOA aprovada, ou ainda em relação aos seus créditos adicionais abertos. Tais alterações visam a modificar os classificadores de receita ou despesa, de forma a viabilizar ou corrigir a execução de uma programação. Entretanto, essas outras alterações orçamentárias não modificam, em nenhuma hipótese, o valor total alocado para cada subtítulo, seja considerando a LOA ou os seus créditos adicionais. Essas modificações versam sobre alguns classificadores, que constam ou não da LOA, abrangendo:

Troca de Fontes de Recursos

As fontes originalmente aprovadas na Lei Orçamentária, ou em seus créditos adicionais, poderão ser modificadas por Portaria do Secretário de Orçamento Federal para os orçamentos fiscal e da seguridade social da União, e por Portaria do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais para o orçamento de investimento das empresas estatais. As alterações de fontes de recursos são viabilizadas por três diferentes formas:

- remanejamento;
- excesso de arrecadação; e
- superávit financeiro.

Modalidade de Aplicação

As modalidades de aplicação poderão ser alteradas sempre que se verifique a necessidade de sua adequação frente à forma de execução de alguma programação. As alterações desse classificador podem ser feitas diretamente no Siafi pela Unidade Orçamentária (UO), sem necessidade de publicação de ato forma, ou pela publicação de Portaria do dirigente máximo do órgão ao qual estiver vinculada a UO, em razão das regras existentes na LDO,

conforme mencionado no tópico 5.2.1.1 – Detalhamento do Crédito Orçamentário.

Identificador de Uso

Esses identificadores poderão ser modificados, em razão da necessidade de adequar a execução de alguma programação. Tais modificações necessitam de publicação de Portaria da Secretaria de Orçamento Federal para sua efetivação.

As modificações desses identificadores poderão ser feitas livremente quando envolvam:

- redução do Iduso “0” para acréscimo em qualquer outro; e
- redução de qualquer Iduso diferente de “0” para acréscimo em qualquer outro.
- a única restrição imposta pela LDO diz respeito à destinação diversa dos recursos alocados para contrapartida nacional, salvo se por intermédio de crédito adicional com autorização específica. Ou seja, qualquer alteração que envolva a redução de identificador relacionado com a contrapartida nacional de operação de crédito ou doação para recurso livre (Iduso igual a zero) irá necessitar de autorização específica (Lei).

Identificador de Resultado Primário

Da mesma forma que o Iduso, os identificadores de resultado primário poderão ser alterados por intermédio de Portaria da Secretaria de Orçamento Federal. Apesar de não haver nenhuma restrição formal para sua alteração, essas modificações devem estar de acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento, constante de anexo específico à Lei Orçamentária Anual.

Identificador de Doação e Operação de Crédito

Os identificadores de doação e operação de crédito não figuram da LOA; portanto, suas alterações não requerem a publicação de nenhum ato formal. Suas modificações são feitas por intermédio de procedimentos entre o Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (Siop) e o Siafi.

- **DE/PARA**

Em função da adequação das estruturas administrativas dos órgãos federais, tendo em vista a extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições, pode haver a necessidade de alterar a responsabilidade pela execução da programação. Tal modificação deve estar autorizada na LDO ou na LOA, e será viabilizada por decreto presidencial.

No De/Para, apenas a classificação institucional (Órgão e Unidade Orçamentária) é modificada, devendo todos os demais classificadores e valores se manter inalterados em relação à LOA ou a seus créditos adicionais. A única exceção diz respeito à classificação funcional, que poderá ser alterada excepcionalmente.

5.2.1.3. Estágios da Despesa

Após o recebimento do crédito orçamentário, as UG estão em condições de efetuar a realização da despesa, que obedece aos seguintes estágios:

1- EMPENHO

É o primeiro estágio da despesa e precede sua realização, estando restrito ao limite do crédito orçamentário. A formalização do empenho dá-se com a emissão da Nota de Empenho (NE), comprometendo dessa forma os créditos orçamentários e tornando-os indisponíveis para nova utilização. O Siafi dispõe, ainda, da figura do pré-empenho,

que permite reservar parte do crédito orçamentário a ser utilizado após a conclusão do processo licitatório, quando for o caso.

2- LIQUIDAÇÃO

A liquidação é o segundo estágio da despesa e consiste em verificar se há condição de cumprir com o direito do credor, registrado no empenho. Tal verificação é feita a partir da comprovação documental do respectivo crédito.

Antes da introdução do Cadastro de Contas a Pagar e a Receber (CPR), a liquidação era feita por meio de emissão de um documento denominado Nota de Lançamento (NL). O CPR é um subsistema do Siafi que assegura o registro dos compromissos de pagamento e de recebimento, considerando o registro de documento que dá origem a esses compromissos (notas fiscais, autorizações administrativas etc).

A partir de então, a liquidação é feita por meio do cadastramento do documento hábil, a partir de uma transação específica do CPR, denominada "Atualiza Documento Hábil" ou "ATUCPR".

3 - PAGAMENTO

O pagamento consiste na entrega do numerário ao credor, extinguindo a obrigação. O pagamento da despesa só poderá ser efetuado após sua regular liquidação. A formalização do pagamento é feita pela emissão da Ordem Bancária (OB[53]).

5.2.2. Execução Financeira

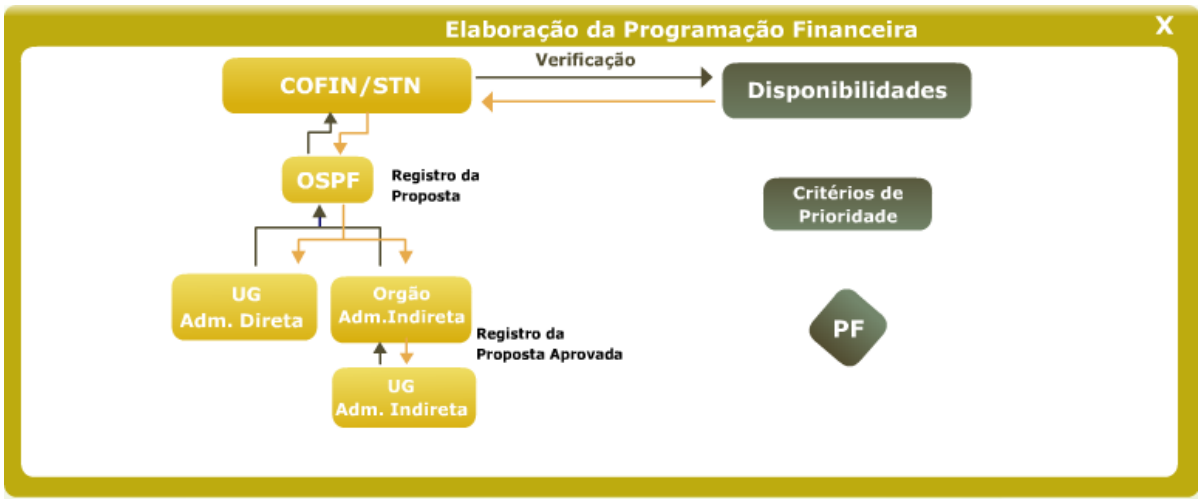
A execução financeira representa a utilização dos recursos financeiros, com vistas ao atendimento e à realização das ações orçamentárias atribuídas a cada unidade. Como providência inicial da execução financeira, tem-se a **Programação Financeira (PF).**

De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional, a PF compreende um conjunto de atividades com o objetivo de ajustar o ritmo de execução do orçamento ao fluxo provável de recursos financeiros.

[53] Existem diversas modalidades de Ordem Bancária, que variam em função da modalidade de pagamento pretendida.

5.2.2.1. Programação Financeira

No âmbito federal, as atividades de PF estão organizadas sob a forma de sistema, cabendo à STN o papel de órgão central, e às unidades de administração dos ministérios, dos órgãos equivalentes da Presidência da República e dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União (MPU) o papel de órgãos setoriais.



O órgão central de programação financeira é a Coordenação-Geral de Programação Financeira (Cofin), da STN. Os Órgãos Setoriais de Programação Financeira (OSPF) são as Subsecretarias de Planejamento e Orçamento (SPO) e unidades equivalentes das secretarias da Presidência da República e dos Poderes Legislativo e Judiciário e do MPU.

A programação financeira se realiza em três níveis distintos, sendo a Secretaria do Tesouro Nacional o órgão central, contando ainda com a participação das SPO (ou equivalentes aos órgãos setoriais – OSPF) e as Unidades Gestoras Executoras (UGE).

Compete ao Tesouro Nacional estabelecer as diretrizes para a elaboração e formulação da programação financeira mensal e anual, bem como a adoção dos procedimentos necessários à sua execução.

Aos órgãos setoriais competem a consolidação das propostas de programação financeira dos órgãos vinculados (UGE) e a descentralização dos recursos financeiros recebidos do órgão central.

Às Unidades Gestoras Executoras cabe a realização da despesa pública nas suas três etapas, ou seja: o **empenho**, a **liquidação** e o **pagamento**.

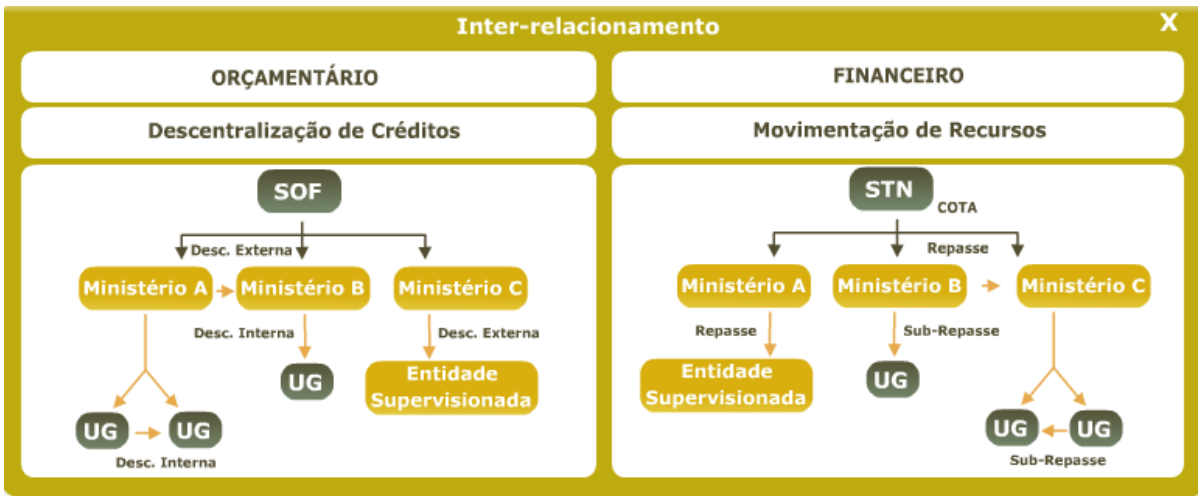
5.2.2.2. Movimentação de Recursos

A execução financeira compreende a utilização efetiva dos recursos para realização dos programas de trabalho definidos no orçamento.

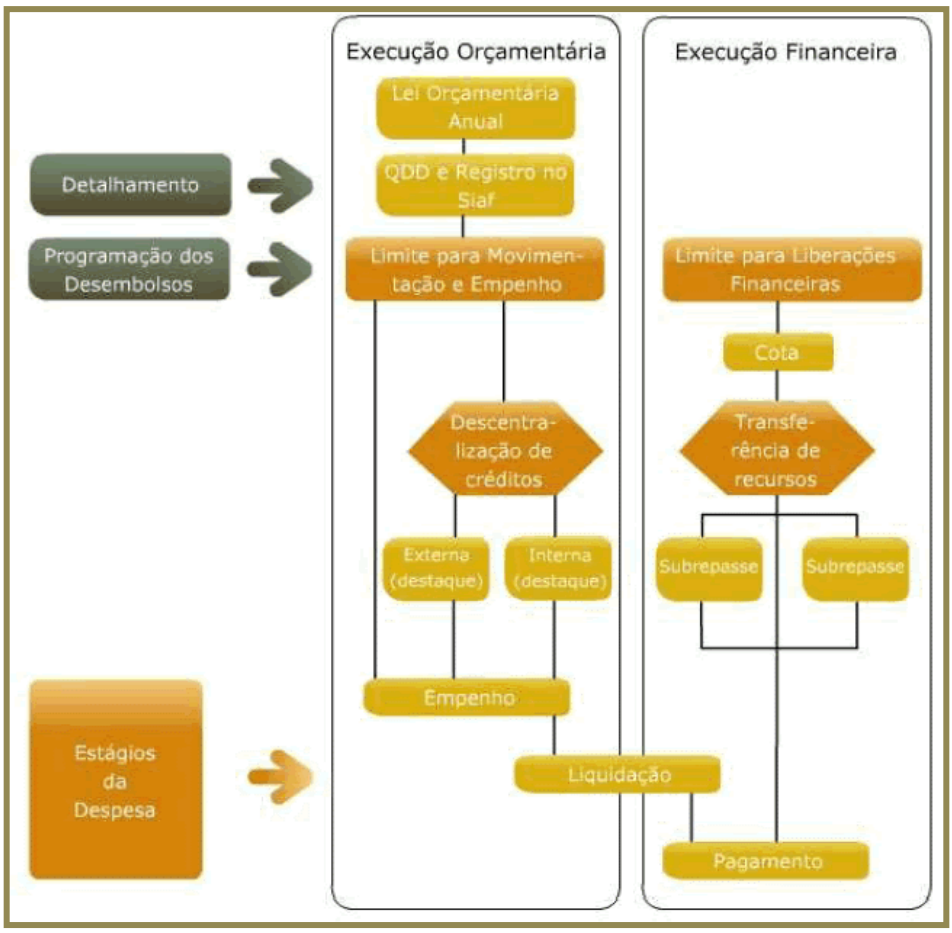
A movimentação de recursos entre as unidades do sistema de programação financeira é executada por meio de liberações de cota, de repasse e de sub-repasse, definidos da seguinte forma:

5.2.3. Integração Orçamentária e Financeira

Com o propósito de estabelecer, de forma objetiva, o inter-relacionamento entre a execução orçamentária e a execução financeira, demonstram-se a seguir os pontos comuns entre as etapas que compõem os fluxos e processos pertinentes.



Outro diagrama propõe um entendimento interessante sobre a **integração da Execução Financeira e Orçamentária.**



5.2.4. Restos a Pagar

Conforme Hélio Kohama, em Contabilidade Pública, Atlas 1991, restos a pagar são as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas.

Portanto, uma vez empenhada a despesa e não sendo paga até o dia 31 de dezembro, será considerada como restos a pagar, para efeito do encerramento do exercício financeiro.

Em outras palavras, uma vez empenhada a despesa, ela pertence ao exercício financeiro, onerando as dotações orçamentárias daquele exercício.

5.2.4.1. Classificação

Conforme a sua natureza, as despesas inscritas em Restos a Pagar podem ser classificadas em:

1. PROCESSADOS

São as despesas em que o credor já cumpriu as suas obrigações, isto é, entregou o material, prestou os serviços ou executou a etapa da obra, dentro do exercício; tendo, portanto, direito líquido e certo, faltando apenas o pagamento.

2. NÃO PROCESSADOS

São aquelas que dependem da prestação do serviço ou fornecimento do material, ou seja, cujo direito do credor não foi apurado nem reconhecido. Representam, portanto, despesas ainda não liquidadas e não pagas.

5.2.4.2. Inscrição

O Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, em seu art. 35, determina que "o empenho de despesa não liquidada será considerado anulado em 31 de dezembro". Entretanto, a própria legislação estabeleceu algumas exceções para essa regra:

1- Ainda vigente o prazo para o cumprimento da obrigação assumida pelo credor;

2- Vencido o prazo para o cumprimento da obrigação, esteja em curso a liquidação da despesa, ou seja, de interesse da administração exigir o cumprimento da obrigação assumida pelo credor;

3- Destinar-se a atender a transferências a instituições públicas ou privadas; e

4- Corresponder a compromisso assumido no exterior.

Os empenhos não anulados, bem como os referentes a despesas já liquidadas e não pagas, serão automaticamente inscritos em restos a pagar no encerramento do exercício, pelo valor devido, ou caso seja esse desconhecido, pelo valor estimado. Entretanto, a inscrição de restos a pagar não processados fica condicionada à indicação pelo ordenador de despesa[54].

Os restos a pagar não processados e não liquidados posteriormente terão validade até 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição, exceto os itens a seguir relacionados, que serão considerados válidos após essa data:

- despesas executadas diretamente pelos órgãos e entidades da União ou mediante transferência ou descentralização aos estados, Distrito Federal e

[54] Art. 68 do Decreto 93.872, de 1986, e suas alterações posteriores.

municípios, com execução iniciada até 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição; ou

- sejam relativos às despesas:
    - do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC);
    - do Ministério da Saúde; ou
    - do Ministério da Educação, financiadas com recursos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

É vedada a reinscrição de empenhos em restos a pagar. O reconhecimento de eventual direito do credor far-se-á por meio da emissão de nova nota de empenho, no que tal reconhecimento ocorrer, à conta de despesas de exercícios anteriores, respeitada a categoria econômica própria. Os restos a pagar com prescrição interrompida – assim considerada a despesa cuja inscrição em restos a pagar tenha sido cancelada, mas ainda vigente o direito do credor – poderão ser pagos à conta de despesas de exercícios anteriores, respeitada a categoria econômica própria.

Em se tratando de pagamento de despesa inscrita em restos a pagar, pelo valor estimado, poderão ocorrer duas situações:

1- O valor real a ser pago é superior ao valor inscrito. Nesse caso, a diferença deverá ser empenhada à conta de despesas de exercícios anteriores, de acordo com a categoria econômica; e

2- O valor real a ser pago é inferior ao valor inscrito. O saldo existente deverá ser cancelado.

FINALIZANDO O MÓDULO

Terminado o Módulo 5, volte à tela inicial do curso e faça as atividades avaliativas propostas.

Em seguida, verifique se você atingiu os objetivos desse módulo, respondendo à **autoavaliação de aprendizagem**.

Lembre-se de participar dos fóruns temáticos que estarão disponíveis na Escola Virtual.

Lembre-se de ler o Anexo a este Módulo, que trata do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), para que depois você possa responder ao **Exercício Avaliativo Final** do curso.

ANEXO: SISTEMA INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

6.1. SISTEMA INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

Em 2009, a Secretaria de Orçamento Federal (Sof), juntamente com a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) e o Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais (Dest), todos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, lançaram o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), com o objetivo de contribuir para a melhoria do processo de elaboração do orçamento, além de proporcionar a utilização de instrumentos tecnológicos mais modernos e garantir a participação mais ativa de todas as unidades do *Sistema de Planejamento e Orçamento da União*[55].

A seguir trataremos dos principais subsistemas existentes no SIOP, que estão em processo final de migração do antigo Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor)–:

Subsistema Receita

[55] Estrutura composta pelas organizações, recursos humanos, informações, tecnologia, regras e procedimentos necessários ao cumprimento das funções definidas no processo orçamentário. Em termos da União, esta estrutura é representada pelo Órgão Central de Planejamento e Orçamento (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), pelos Órgãos Setoriais de Planejamento e Orçamento (existentes em cada um dos ministérios) e pelas Unidades Orçamentárias (administração direta, autarquias, fundações, agências reguladoras, empresas públicas e sociedades de economia mista etc).

Utilizado para a captação, acompanhamento e projeção das receitas orçamentárias. Tal sistemática permite a captação das informações registradas no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), bem como a realização de estimativas de todas as receitas orçamentárias, que irão compor a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Tais projeções são realizadas tomando por base modelos de projeções específicos para cada natureza de receita que, basicamente, utilizam parâmetros de efeito preço e quantidade, uma série histórica e informações sobre alterações na legislação pertinente.

Subsistema de Pleitos

Aplicativo subsidiário para avaliar pressões sobre o orçamento futuro, além de funcionar como um instrumento gerencial destinado ao controle da tramitação e análise dos pedidos de créditos encaminhados à Sof para análise, permitindo identificar, a qualquer momento, sua evolução e respectivo estágio de andamento. São objeto de acompanhamento principalmente as solicitações de alterações orçamentárias, mas também as solicitações de informação ou de providências dirigidas à Sof, que exigem o conhecimento ou decisão do secretário e/ou dos secretários-adjuntos. O subsistema opera funções de registro de dados cadastrais dos pleitos/solicitações, a anotação sistemática das análises e proposições realizadas em nível técnico, enfatizando aspectos facilitadores de consulta que possibilitam, por meio de filtros de pesquisa, recuperar informações pertinentes a cada um dos pleitos cadastrados, durante a sua tramitação na Sof.

Captação Qualitativa

Subsistema dedicado à coleta e tratamento das informações qualitativas que integram o Plano Plurianual e o Orçamento Anual. Tais informações são reunidas em cadastros de programas e ações.

Para as ações, as informações que devem ser coletadas tratam dos seguintes itens:

- **Esfera –** identificação da esfera à qual se relaciona a ação (fiscal, da seguridade social ou de investimentos das empresas estatais).
- **Órgão responsável -** órgão responsável pelo gerenciamento da ação.

- **Unidade orçamentária responsável -** unidade orçamentária responsável pelo gerenciamento da ação.
- **Função –** identificação da função à qual está relacionada a ação.
- **Subfunção -** identificação da subfunção na qual está classificada a ação.
- **Título da ação –** trata-se do nome da ação, ou a forma pela qual a ação será identificada pela sociedade.
- **Tipo de ação** - uma ação pode ser:
    - **Orçamentária:** ação que demanda recursos orçamentários, subdividindo-se em: **projeto** (conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo); **atividade** (conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo); e **operação especial** (despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações do governo federal).
    - **Outras fontes:** ações que não demandam recursos orçamentários da União, que podem representar: **financiamentos** (contratações de financiamentos nas operações de crédito para a produção, custeio, investimento ou comercialização); **parcerias** (recursos próprios aplicados por parceiros - estados, municípios, setor privado ou terceiro setor); **Plano de Dispêndio das Estatais** (iniciativas executadas pelas empresas estatais independentes); **renúncia fiscal** (estímulo das atividades econômicas ou sociais, mediante redução de alíquotas ou isenção de impostos e taxas); e **outras iniciativas e diretrizes** (agregam a formulação de políticas, instrumentos normativos, estudos, ou demais iniciativas).
- **Origem -** identifica a origem da iniciativa de criação da ação: créditos, emenda parlamentar, LOA, PLOA ou PPA.
- **Base legal -** instrumentos normativos que dão respaldo à ação.
- **Finalidade -** expressa o objetivo a ser alcançado pela ação, ou seja, o porquê do desenvolvimento dessa ação.
- **Descrição -** expressa, de forma sucinta, o que é efetivamente feito no âmbito da ação, seu escopo e delimitações.
- **Produto -** bem ou serviço que resulta da ação.
- **Especificação do produto -** expressa as características do produto acabado visando sua melhor identificação.

- **Unidade de medida –** identifica a forma para mensurar a produção do bem ou serviço.
- **Forma de implementação da ação -** indica a forma de execução da ação. As ações podem ter as seguintes formas de implementação:
    - **Descentralizada:** ações executadas por outro ente da Federação, com recursos repassados pela União;
    - **Transferência**, que se subdivide em: Obrigatória: identifica as transferências, em razão constitucional ou legal, aos estados, Distrito Federal e municípios, e Outras: identifica as transferências de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos; e
    - **Linha de crédito:** ação realizada mediante empréstimo.
- **Detalhamento da implementação:** expressa o modo como a ação será executada, podendo conter dados técnicos e detalhes sobre os procedimentos que fazem parte da execução.
- **Data de início** – informação restrita aos projetos que identificam a data de início de sua implementação.
- **Data de término** – informação restrita aos projetos que identificam a data de término de sua implementação.
- **Custo total estimado do projeto** – identifica o custo de referência do projeto, a preços correntes, desde o seu início até a sua conclusão.
- **Duração do projeto** - previsão de duração do projeto.
- **Repercussão financeira do projeto sobre o custeio da União -** indica o impacto (estimativa de custo anual) sobre as despesas de operação e manutenção do investimento após o término do projeto e em quais ações esse aumento ou decréscimo de custos ocorrerá.
- **Etapas –** campo específico de projetos, identificando o seu desenvolvimento ao longo do tempo com os respectivos valores.
- **Meta física total:** quantidade de produto a ser ofertado, por ação, num determinado período.
- **Forma de acompanhamento da ação –** indica a existência de acompanhamento físico e/ou financeiro e detalha o tipo e a periodicidade do mesmo.
- **Sazonalidades -** Identifica fatores (internos e/ou externos) que podem influenciar de algum modo a execução da ação.
- **Insumos -** relaciona os insumos que são demandados para a implementação da ação.

- **Localizador de gasto** – localização geográfica da implementação da ação.

Controle e Acompanhamento dos Limites

Subsistema destinado ao acompanhamento e controle dos limites da proposta orçamentária anual, seja pela Sof ou pelos órgãos setoriais. Tal subsistema registra os limites que são divulgados pela Sof, bem como a evolução dos lançamentos feitos pelos órgãos setoriais e unidades orçamentárias. Permite também o estabelecimento de limites internos dos órgãos para suas unidades orçamentárias.

Captação Quantitativa

Destinado ao registro e detalhamento financeiro e físico das programações (ações e subtítulos) que irão compor a proposta orçamentária anual. Trata-se do momento da apresentação das propostas orçamentárias (metas financeiras e físicas) pelos órgãos e unidades orçamentárias que compõem os orçamentos fiscal e da seguridade social, após a definição da estrutura programática para o exercício definida no subsistema de captação qualitativa.

Subsistema de Alterações Orçamentárias

Aplicativo destinado ao registro de solicitações de alterações orçamentárias. O subsistema norteia-se por disposições expressas na LDO, LOA e portarias de crédito, estas últimas editadas pela Sof. Nos dois primeiros instrumentos são fornecidos critérios mais gerais para essas alterações. Nas portarias são fornecidos os critérios técnicos, operacionais e prazos para tais mudanças.

As solicitações são usualmente iniciadas nas Unidades Orçamentárias, que, por sua vez, encaminham aos Órgãos Setoriais e estes remetem à Sof. As alterações são agrupadas conforme critérios oriundos da LOA e LDO, bem como os instrumentos legais que as concretizaram, sejam decretos, projetos de lei, medidas provisórias etc. Além disso, o subsistema exige que seja fornecida, por parte do órgão solicitante, uma série de subsídios que possam justificar ou embasar as solicitações encaminhadas. Algumas dessas informações deverão ser encaminhadas até o Congresso Nacional.

EQUIPE RESPONSÁVEL

Conteúdo Original:

Pedro Luiz Delgado Noblat (Organizador)

Carlos Leonardo Klein Barcelos

Bruno Cesar Grossi de Souza

Revisor - Conteúdo e Exercícios:

Bruno Cesar Grossi de Souza