

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ

**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DA INOVAÇÃO
EM FITOMEDICAMENTOS**

O ORÇAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

LÚCIO RIBEIRO GUERRA

RIO DE JANEIRO

AGOSTO DE 2010

FARMANGUINHOS

CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DA INOVAÇÃO EM FITOMEDICAMENTOS

LÚCIO RIBEIRO GUERRA

O ORÇAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização apresentado a Coordenação de Ensino de Farmanguinhos como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão da Inovação em Fitomedicamentos, sob a orientação da Professora Maria da Conceição do Nascimento Monteiro.

RIO DE JANEIRO

AGOSTO DE 2010

A Deus por me dar a vida e pela oportunidade de aperfeiçoar meus conhecimentos.

Aos professores, em especial as professora Maria da Conceição, Maria Behrens e Regina Coeli e o Professor Glauco, pelo apoio no convívio estimulante durante o curso.

Às minhas filhas, Bárbara e Gabriela, que são um presente divino e que me mantém firme e constante apesar das dificuldades.

À minha família e amigos pelo incentivo durante esse período que andei distante.

Às raras pessoas que aparecem em nosso caminho nos momentos certos e marcam, sobremaneira, a nossa trajetória profissional e pessoal ao longo da vida.

Aos colegas da turma do Curso de Especialização em Gestão da Inovação em Fitomedicamentos, pelas reflexões críticas e sugestões recebidas, que tornaram as aulas mais agradáveis.

"Planos não são nada; planejamento é tudo."

Dwight D. Eisenhower

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo avaliar o processo de Planejamento Orçamentário na Administração Pública, visando aprimorar o controle dos recursos orçamentários. Trata-se de um estudo qualitativo/indutivo, bibliográfico, cuja avaliação teve como referência livros e artigos da Internet. Como objeto constituiu-se: A eficiência e eficácia no processo de gerenciamento dos recursos orçamentários. Os objetivos foram: Levantar a metodologia de Planejamento das Ações Introduzidas pelo PPA a serem realizadas, definir a previsão das receitas a serem arrecadadas para fazer frente às despesas a serem executadas, sugerir condições para que o Planejamento Orçamentário busque o atendimento ao diagnóstico da situação existente, a identificação das necessidades de bens e serviços, a definição clara dos objetivos para a ação, a discriminação e quantificação de metas e seus custos, a avaliação dos resultados obtidos e ao trabalho integrado trazendo benefícios para a Instituição. Justifica-se pela necessidade de melhor direcionamento e maior racionalidade na utilização dos recursos públicos. Conclui-se que com a introdução da melhoria do processo de gerenciamento dos recursos orçamentários, haverá uma maior integração da função orçamentária com o planejamento estratégico institucional, proporcionando maior eficiência na alocação de recursos.

Palavras – chaves: Planejamento, Orçamento, Gerenciamento.

ABSTRACT

This work has as objective to evaluate the process of Budgetary Planning in the Public Administration, aiming at to improve the control of the budgetary resources. One is about an inductive, bibliographical qualitative study/, whose evaluation had as reference books and articles of the Internet. As object one consisted: The efficiency and effectiveness in the process of management of the budgetary resources. The objectives had been: To raise the methodology of Planning of the Actions Introduced for the PPA to be carried through, to define the forecast of prescriptions to be collected to make front to the expenditures to be executed, to suggest conditions so that the Budgetary Planning searches the attendance to the diagnosis of the existing situation, the identification of the necessities of goods and services, the clear definition of the objectives for the action, the discrimination and quantification of goals and its costs, the evaluation of the gotten results and the integrated work bringing benefits for the Institution. One justifies for the necessity of better aiming and greater rationality in the use of the public resources. It is concluded that with the introduction of the improvement of the process of management of the budgetary resources, it will have a bigger integration of the budgetary function with the institucional strategical planning, providing bigger efficiency in the allocation of resources.

Words - keys: Planning, Budget, Management.

SUMÁRIO

CAPÍTULO I: O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	03
1.1 O ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO	04
1.2 A SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL	05
CAPÍTULO 2 O PLANEJAMENTO	07
2.1 O PLANO PLURIANUAL	07
2.1.1 OBJETIVOS	07
2.1.2 VIGÊNCIA	08
2.2 O PRIMEIRO PPA	08
2.3 PPA: 1996 – 1999 – BRASIL EM AÇÃO	09
2.4 NOVA METODOLOGIA DE PLANEJAMENTO DAS AÇÕES TRAZIDAS PELO PPA 2000 – 2003 – AVANÇA BRASIL	10
2.5 PPA: 2004 – 2007 – BRASIL UM PAÍS DE TODOS	12
2.6 A LEI DAS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS	13
2.6.1 OBJETIVOS	13
2.6.2 VIGÊNCIA	14
2.7 LEI DAS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS NA LRF	14
2.8 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL	15
2.8.1 VIGÊNCIA	16
2.9 VEDAÇÕES CONSTITUCIONAIS	16
2.10 A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL NA LRF	19
CAPÍTULO III O ORÇAMENTO	21
3.1 ORIGEM DO ORÇAMENTO	21
3.2 ESPÉCIES DE ORÇAMENTO	22
3.2.1 ORÇAMENTO TRADICIONAL	22
3.2.2 ORÇAMENTO MODERNO	23
3.2.3 ORÇAMENTO-PROGRAMA	24

3.3 O CICLO ORÇAMENTÁRIO	25
3.3.1 ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO	25
3.3.2 APROVAÇÃO DO ORÇAMENTO	26
3.3.3 EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO	27
3.3.4 CONTROLE DO ORÇAMENTO	27
3.4 PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS	29
3.5 SISTEMA INTEGRADO DE PLANEJAMENTO, PROGRAMAÇÃO E ORÇAMENTO	38
3.6 SISTEMA FEDERAL DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO	38
3.7 CODIFICAÇÃO DA RECEITA E DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA	39
3.7.1 CODIFICAÇÃO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA	39
3.7.2 CODIFICAÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA	40
3.8 CLASSIFICAÇÃO INSTITUCIONAL, FUNCIONAL E POR PROGRAMAS	41
3.8.1 CLASSIFICAÇÃO INSTITUCIONAL	41
3.8.2 CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL	42
3.8.3 CLASSIFICAÇÃO POR PROGRAMAS	43
CAPITULO IV METODOLOGIA	46
4.1 AMBIENTE DE PESQUISA	46
4.2 ANÁLISE DE DADOS	46
CONCLUSÃO	47
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	48

INTRODUÇÃO:

Um dos maiores desafios da Administração Pública desde a introdução do orçamento tradicional e que vem avançando com o passar dos anos, tem sido como gerenciar os recursos públicos cada vez mais escassos, em função disto foi instituído pela Administração Pública o orçamento-programa, devido à grande necessidade de se especificar os gastos por meio de programas de trabalho, que permitem uma identificação dos objetivos e metas a serem atingidos.

Com o passar dos anos a Administração Pública progrediu bastante no processo de gestão orçamentária, principalmente referente às características relacionadas à transparência, à descentralização, à responsabilização e à flexibilidade do processo orçamentário.

Esse estudo é de suma importância tanto para as Instituições Públicas, quanto para a Sociedade. Para as Instituições Públicas porque resulta no controle orçamentário eficiente, fazendo com que o orçamento possa produzir uma quantidade maior de bens e serviços à sociedade, e oferecê-los gratuitamente. Para a sociedade porque pode verificar o emprego dos impostos por elas pagos.

O objetivo deste estudo é avaliar o processo de Planejamento Orçamentário na Administração Pública, visando aprimorar o controle dos recursos orçamentários, apontando algumas deficiências e, quando possível, sugerir reformulações e complementações.

O principal objetivo da Administração Pública é buscar a eficiência e a eficácia no processo de gerenciamento dos recursos orçamentários, através de uma proposta de metodologia voltada para implantação de um processo de planejamento estratégico voltado para resultados, visando o aprimoramento gerencial da função orçamentária.

Este estudo está organizado em quatro capítulos, onde o primeiro fala sobre o Planejamento Orçamentário na Administração Pública que ao longo dos anos sofreu uma crescente e grandiosa reestruturação em função das necessidades de controle dos gastos públicos pela Administração Pública, destacando A Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e o Orçamento Geral da União ambos de responsabilidade do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), o segundo fala sobre como se processa o Planejamento na Administração Pública citando todas as suas fases, desde a criação do primeiro Plano Plurianual (PPA) até a sua fase atual, conciliado com a Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que são os três elementos de planejamento da Administração Pública, o terceiro fala sobre o Orçamento Público ressaltando todas as suas fases e demonstrando a importância da Constituição Federal de 1988, no processo

orçamentário brasileiro, o quarto e último capítulo descreve a metodologia utilizada neste estudo, que é um estudo bibliográfico e apresenta uma metodologia qualitativa indutiva descritiva, utilizando como técnica de coleta de dados a pesquisa documental e a observação, tendo como fonte de pesquisa consultas a livros e a internet.

CAPÍTULO I - O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Devido às mudanças ocorridas no cenário econômico, o orçamento tradicional não atendia a demanda de informações para a continuidade das operações das empresas, sendo necessário um orçamento moderno onde o principal foco fosse a utilização do planejamento para a consecução dos objetivos pretendidos.

O planejamento orçamentário e conseqüentemente o acompanhamento dos resultados obtidos através de sua execução consolidaram o sistema orçamentário como um poderoso instrumento de gestão.

A Constituição de 88 reconhece no Estado um agente interventor econômico e consagra o planejamento como um recurso empregado para alcançar um desenvolvimento equilibrado, conforme descrito em seu Art. 174:

“Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e o indicativo para o setor privado.”

“§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.”

Os processos de planejamento e orçamento a partir do ano 2000 assumiram uma forma especial. A nova forma de pensar do Estado em conjunto com a abordagem crítica acumulada nessa área, e ainda ao aparecimento da Lei de Responsabilidade Fiscal deram oportunidade a introdução de uma maneira diferente de pensar o planejamento e o orçamento.

A Constituição Federal de 1988, seguindo a tradição das constituições anteriores, ocupou-se abundantemente da matéria orçamentária, definindo instrumentos de planejamento e orçamento com elevado grau de detalhe.

Segundo Sérgio Jund, “A atual Constituição optou por um modelo fortemente centralizado, a partir da constatação de que havia uma excessiva fragmentação orçamentária, inclusive com importantes programações e despesas inteiramente fora da lei de meios

(previdência social, por exemplo), sem a observância, portanto, do princípio da universalidade.”

1.1 - O ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO

De acordo com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Orçamento Geral da União (OGU) é formado pelos orçamentos: Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos das organizações estatais federais.

Apesar da Constituição de 1946 ter sido denominada “planejamentista”, pois explicitava a criação de planos setoriais e regionais, com reflexos no orçamento, estabelecendo vinculações com a receita, a experiência brasileira na elaboração de Planos Globais até 1964 teve sua característica contemplada somente nos elementos de despesa, faltava uma programação de objetivos, metas e recursos reais, aumentando a desvinculação do Planejamento e do Orçamento.

Com isso, foi instituído o Decreto nº 53.914, de 11 de maio de 1964, que cria o cargo de Ministro Extraordinário do Planejamento e Coordenação Econômica, ocupado por Celso Furtado, com a atribuição de “dirigir e coordenar a revisão do plano nacional de desenvolvimento econômico; coordenar e harmonizar, em planos gerais, regionais e setoriais, os programas e projetos elaborados por órgãos públicos; coordenar a elaboração e a execução do Orçamento Geral da União e dos orçamentos dos órgãos e entidades subvencionadas pela União, harmonizando-os com o plano nacional de desenvolvimento econômico”.

O orçamento passou de mero quadro de receitas e despesas para ser base de planejamento das atividades futuras, descritas abaixo:

- Auxiliar o Executivo na sua organização;
- Dar ao Legislativo as bases em que se processam a previsão da receita e da fixação das despesas;
- Proporcionar à administração a oportunidade de exercer um controle mais efetivo e real;
- Servir de base para a tomada de contas;
- Tornar-se um instrumento fundamental à administração;

- Centralizar as atividades orçamentárias da União num órgão especializado.

Os princípios orçamentários são princípios básicos que devem ser seguidos para a elaboração e o controle do orçamento que estão definidos na Constituição Federal de 1988, na Lei 4.320 de 17 de março de 1964, que dispõe sobre as normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, e é ainda hoje, a principal diretriz para a elaboração do Orçamento Geral da União.

1.2 - A SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL

O Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, foi criado pelo Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que estabeleceu como área de competência deste Ministério, a programação orçamentária e a proposta orçamentária anual, e o Ministro, através da Portaria nº 20, de 2 de março de 1971, alterada pela Portaria nº 46, de 5 de junho de 1972, dá à Subsecretaria de Orçamento e Finanças, hoje denominada de Secretaria de Orçamento Federal, a atribuição de órgão central do sistema orçamentário.

O processo de planejamento e programação/execução orçamentária no Brasil se desenvolveu, a partir de 1969, através da elaboração, revisão e acompanhamento dos seguintes documentos:

- Plano Nacional de Desenvolvimento (PND);
- Programa Geral de Aplicação (PGA);
- Orçamento Plurianual de Investimento (OPI);
- Orçamento Anual da União;
- Decreto de Programação Financeira.

Dessa forma, para um planejamento integrado reforçando o processo contínuo de planejar, visando à alocação de recursos, compreendendo as atividades de planejamento e

orçamento, a Constituição Federal de 88 nos impõe três instrumentos de planejamento em seu art. 165:

“Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.”

2.1 - O PLANO PLURIANUAL

O Plano Plurianual (PPA) é um planejamento estratégico de médio prazo, onde estão descritos os projetos e atividades que o governo pretende realizar, onde são ordenadas as suas ações e visando à consecução de objetivos e metas a serem alcançadas nos quatro anos de mandato.

“Art. 165 - § 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.”

A Constituição Federal mostra a necessidade da interação e seriedade do planejamento no seu art. 167 § 1º.

“Art. 167 § 1º - Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade”. Este parágrafo demonstra a necessidade de se planejar em primeiro lugar.

O Plano Plurianual é um limitador do planejamento, pois reúne um planejamento global econômico tentando diminuir as desigualdades regionais.

Concluimos que devemos planejar as ações a serem implementadas, envidar esforços para conseguir os recursos para por em prática as ações, planejar da melhor forma de como aplicar os recursos e levar em consideração os fatores externos decorrentes das ações planejadas.

2.1.1 - OBJETIVOS

Os principais objetivos (GARSON, Sol; ALBUQUERQUE, Josélia; VAINER, Ari. Manual de Elaboração do Plano Plurianual. BNDES. Jul/2001.) são:

- ❖ Definir as metas e prioridades da administração, bem como os resultados esperados;
- ❖ Organizar, em programas, as ações que resultem em incremento de bens ou serviços que atendam demandas da sociedade;
- ❖ Estabelecer a necessária relação entre as ações a serem desenvolvidas e a orientação estratégica de governo;
- ❖ Possibilitar que as alocações de recursos nos orçamentos anuais sejam coerentes com as diretrizes e metas do Plano;
- ❖ Facilitar o gerenciamento da administração, através de definição de responsabilidades pelos resultados, permitindo a avaliação do desempenho dos programas;
- ❖ Estimular parcerias com entidades públicas e privadas na busca de fontes alternativas de recursos para o financiamento dos programas;
- ❖ Explicitar, quando couber, a distribuição regional das metas e gastos do governo;
- ❖ Dar transparência à aplicação de recursos e aos resultados obtidos.

2.1.2 - VIGÊNCIA

A vigência do Plano Plurianual é de quatro anos, começando no segundo ano (exercício financeiro) do mandato legislativo do Chefe do Executivo e terminando no primeiro ano (exercício financeiro) do mandato subsequente. O primeiro ano de mandato do presidente corresponde ao último ano do Plano Plurianual anterior, o executivo elaborará a lei no primeiro ano de mandato, tendo assim um ano para planejar o Plano Plurianual.

2.2 - O PRIMEIRO PPA

Foi elaborado no governo de Fernando Collor de Mello para vigorar de 1991 a 1995. Este PPA foi apresentado, segundo Castro e Garcia (2004), ao Congresso Nacional e aprovado quase sem discussões e emendas, cumprindo exigências constitucionais. Os autores ressaltam, ainda, que esse período se caracterizou pelo “[...] trauma do quase *impeachment* do presidente (evitado com a renúncia e condenação por crime de responsabilidade), e a

formulação do Plano Real*, conduzindo o país a uma vitória quanto à estabilização econômica” (CASTRO; GARCIA, 2004, P. 55).

2.3 - PPA: 1996-1999 – BRASIL EM AÇÃO

O segundo PPA, sob a responsabilidade do então presidente Fernando Henrique Cardoso, vigorou de 1996 a 1999. Nessa gestão foi instituído o Ministério do Planejamento e Orçamento, com o dever de programar uma execução orçamentária comprometida com as metas fiscais necessárias à consolidação do Plano Real.

Na mensagem de encaminhamento desses PPA ao Congresso, foram anunciadas três grandes estratégias:

- A construção de um Estado moderno e eficiente;
- A redução dos desequilíbrios espaciais e sociais; e
- A inserção competitiva e a modernização produtiva.

Mesmo demonstrando avanços em relação ao governo anterior, Castro e Garcia (2004) comentam que, ao definir ações e projetos que possuíam expressão orçamentária e que eram compatíveis com os investimentos requeridos para alcance dos objetivos e metas estabelecidas, o efeito alcançado neste período demonstrou que o processo “plano-execução” ainda não havia atingido a maturidade necessária, pois, mantida a estabilidade econômica, os índices econômicos e sociais não apontaram avanço.

O programa “Brasil em ação”, foi o laboratório para o desenvolvimento da metodologia que seria utilizada no PPA do período de 2000-2003, sendo selecionada 42 ações prioritárias para os objetivos estabelecidos que teriam gerenciamento especial.

O resultado levou à publicação da Portaria Interministerial nº 270, que instituiu um grupo de trabalho para regular o art. 165, § 9, da Constituição Federal de 1988. O relatório propôs a integração do Planejamento com a programação orçamentária mediante (CASTRO; GARCIA, 2004):

- Reformulação do conceito de Programa: entre as reformulações trazidas, tem-se que os resultados seriam avaliados mediante indicadores especificamente construídos e passavam a ser integrados por ações, cada uma com produto e meta definidos;
- Exclusão das categorias subprograma, subprojeto e subatividade da funcional programática;
- Consolidação das categorias funcional-programática pelas três esferas do governo por meio de função e sub-função;
- Transformação da classificação funcional-programática a partir de programas em instrumento de acompanhamento e avaliação dos resultados governamentais; e
- Criação do conceito de Operações Especiais.

As contribuições expressas nesse momento influenciaram a forma de empreender o planejamento de longo prazo, demonstrando seus reflexos na elaboração do PPA seguinte.

2.4 - NOVA METODOLOGIA DE PLANEJAMENTO DAS AÇÕES TRAZIDAS PELO PPA 2000-2003 – AVANÇA BRASIL

No primeiro ano de mandato do então Presidente Fernando Henrique Cardoso aconteceu a chamada Reforma de Estado, implementando a administração gerencial ou de resultados, introduzindo o PPA 2000-2003 como um instrumento novo, tendo como objetivo a modernização da estrutura orçamentária do país.

A implementação dessa nova metodologia representou a reforma dos sistemas de planejamento e orçamentos públicos através do Decreto nº 2.829 e da Portaria MPO nº 42 de 14/04/1999, que estabeleceram normas e conceitos para a elaboração e gestão do novo PPA e dos Orçamentos da União, a partir de 2000.

“A proposta de reestruturação de toda a ação governamental em um conjunto de programas, entendidos como unidades de gestão, com atuação clara dos objetivos e resultados esperados, foram os princípios que orientaram essa nova forma de atuação, estabelecidos no Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, com o propósito de dar maior visibilidade às oportunidades de investimentos e potencializar a alavancagem de meios extra-orçamento.”

(Sérgio Jund, 2007). A nova metodologia implementada pelo PPA, possui a seguinte estrutura:

- ❖ Orientações Estratégicas;
- ❖ Diretrizes Estratégicas;
- ❖ Macros Objetivos;
- ❖ Agenda Governamental;
- ❖ Classificação por Programas no Plano Plurianual;
- ❖ Quatro tipos de Programas;
- ❖ Ação;
- ❖ Subtítulo;
- ❖ Meta Física;

De acordo com Castro e Garcia (2004), o orçamento anual passou a ser elaborado a partir de algumas premissas:

- O orçamento é um instrumento de viabilização;
- A análise do orçamento deve ser feita pela finalidade do gasto: transformação do orçamento em instrumento de programação e permitir o redirecionamento das despesas sem prejuízo para as ações finalísticas;
- A administração do processo orçamentário deve ser feita por meio de cronograma gerencial e operacional: etapas especificadas, produtos definidos e configurados, participação organizada e responsável, circulação de informações;
- A gestão do ciclo orçamentário deve ser desenvolvida como processo contínuo; e
- A execução orçamentária deve ser integrada com o processo de elaboração do orçamento: padronização e agilização da produção de informações gerenciais, incorporação das repercussões de decisões geradas, criação de instrumentos de decisão e execução.

Esse PPA trouxe ainda vinte “macros objetivos” que se abriam em 380 programas, nos quais se destacam, de acordo com (Castro e Garcia, 2004, p. 60):

- O crescimento de forma sustentada;
- A garantia de desenvolvimento econômico e social;
- O investimento maciçamente tanto em infra-estrutura econômica como na área social;
e
- A geração de emprego e renda para a população.

O instrumento de gestão deste PPA foi desenvolvido no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, através do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN).

2.5 - PPA: 2004-2007 – BRASIL UM PAÍS DE TODOS

A metodologia instituída em 2000, foi mantida no governo Lula, a partir da Orientação Estratégica de Governo, que define os objetivos do governo, e das Orientações Estratégicas dos Ministérios, que trazem os objetivos das políticas setoriais voltados para a concretização dos compromissos de governo, formular, definir e detalhar os programas e ações que compõem o PPA 2004-2007.

Defendendo a democratização do processo e a partir da experiência do Partido dos Trabalhadores, o governo inovou com a inclusão de consulta à sobre o PPA.

Dessa forma os macroobjetivos do PPA 2000-2003 foram substituídos pelos mega objetivos, nos quais, segundo Castro e Garcia (2004), foram incluídos os programas de:

- Inclusão social e redução das desigualdades sociais;
- Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda;
- Ambiente sustentável e redutor de desigualdades; e

- Promoção e expansão da cidadania, e fortalecimento da democracia.

2.6 - A LEI DAS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

A Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) foi introduzida pela Constituição de 1988, como um importante instrumento de ligação entre o Plano Plurianual e o Orçamento Anual, devido a existência desses dois instrumentos de planejamento, sendo um de longo prazo (PPA) e outro de curto prazo (Orçamento), era necessário um instrumento que fizesse a ligação entre esses dois planos, tendo como objetivo a tendência para realização dos objetivos propostos, o que foi resolvido com a introdução da Lei das Diretrizes Orçamentárias.

2.6.1 - OBJETIVOS

O seu objetivo principal é orientar com metas e prioridades a elaboração do orçamento, conforme descrito no Art. 165, § 2º, e Art. 169, § 1, I e II, da CF/88.

“Art. 165, § 2º – A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências oficiais de fomento.”

“Art. 169 – A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, só poderão ser feitas:

I – se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II – se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.”

2.6.2 - VIGÊNCIA

A Lei das Diretrizes Orçamentárias é elaborada para o prazo de um ano, e tem que ser compatível com o Plano Plurianual. Segundo Sérgio Jund, “existe uma divergência doutrinária em virtude do conceito jurídico de vigência, tendo em vista que a LDO possui eficácia formal por mais de um ano, sendo normalmente aprovada até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (30 junho), orienta no segundo semestre a elaboração da Lei Orçamentária Anual que vigorará até o encerramento do exercício financeiro subsequente.”

2.7 - LEI DAS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS NA LRF

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) põe em evidência o planejamento tornando maior a abrangência da Lei das Diretrizes Orçamentária. Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei das Diretrizes Orçamentária além de atender o disposto na Constituição, de acordo com o Art. 4º da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF disporá sobre:

- ❖ Equilíbrio entre receitas e despesas;
- ❖ Critérios e forma de limitação de empenhos;
- ❖ Normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento;
- ❖ Condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

- ❖ Impossibilidade de se iniciarem novos projetos sem que antes tenham sido integralmente atendidos aqueles em execução.

Além dos novos itens a Lei das Diretrizes Orçamentárias passa a instituir e ser obrigada a apresentar o Anexo de Metas e o Anexo de Riscos Fiscais, conforme abaixo:

- O Anexo das Metas Fiscais – compreende as metas anuais traçadas para as receitas e despesas, para os resultados nominal e primário e também as metas propostas para o montante da dívida pública para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes;
- O Anexo de Riscos Fiscais - onde “serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem” (LRF, Art. 4, § 3º).

2.8 - LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

A Lei Orçamentária Anual (LOA) terá como base a programação das ações a serem executadas, com o objetivo de viabilizar as diretrizes, objetivos e metas programadas no Plano Plurianual, tendo por obediência a Lei das Diretrizes Orçamentárias, visando alcançar os objetivos determinados. Segundo o Art. 165, § 5º, I, II e III, da CF/88, a Lei Orçamentária Anual compreenderá todos os orçamentos da estrutura da Administração Pública.

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

“II – o orçamento de investimentos das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto”;

“III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.”

A Lei Orçamentária Anual deve estar de acordo com o Plano Plurianual e com a Lei das Diretrizes Orçamentárias, é um planejamento feito pela Administração Pública que interpreta em termos financeiros (para o prazo de um exercício financeiro), os planos e programas de trabalho desenvolvidos através do plano das receitas a serem obtidas e pelos dispêndios a serem efetuados para satisfazer as necessidades da sociedade.

A Constituição Federal demonstrando a preocupação com o planejamento e as conseqüentes externalidades geradas pelas ações propostas de renúncia de receitas, estabelece a obrigatoriedade conforme descrito abaixo:

“Art. 165, § 6º, da CF/88 – O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia”.

2.8.1 - VIGÊNCIA

A Constituição Federal de 88 estabelece em seu o Art. 165, § 9º, I, “Cabe à lei federal, dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual” e a Lei 4.320/64 em seu Art. 34 estabelece: “O exercício financeiro coincidirá com o ano civil”, portanto, de 1º de janeiro a 31 de dezembro, e ainda, de acordo com o definido no princípio da anualidade, entende-se que a Lei Orçamentária possui vigência anual.

2.9 - VEDAÇÕES CONSTITUCIONAIS

De acordo com Art. 167, são vedados:

“I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;

IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa;

X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

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

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

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

§ 4.º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os Art. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os Art. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contra-garantia à União e para pagamento de débitos para com esta.”

2.10 - A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL NA LRF

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu Art. 5º, evidenciou a preocupação com o planejamento estabelecendo que a Lei das Diretrizes Orçamentárias contenha:

“Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

a) (VETADO)

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

§ 1º Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual.

§ 2º O refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional.

§ 3º A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na lei de diretrizes orçamentárias, ou em legislação específica.

§ 4º É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

§ 5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição.

§ 6º Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos.”

A Constituição Federal é rigorosa no tratamento ampliado a Lei Orçamentária Anual ao impor no seu Art. 165, § 8º que “A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.”

CAPÍTULO III - O ORÇAMENTO

O orçamento público obteve bons avanços instituídos pela Constituição de 1988, especialmente no que diz respeito às possibilidades de transparência e de controle dos gastos governamentais, mas na prática o processo orçamentário federal é coberto de frustrações, pois não há definição concreta das prioridades e os recursos são mal alocados.

Segundo Sérgio Jund, “o orçamento público pode ser definido como um instrumento de planejamento da ação governamental composto das despesas fixadas pelo Poder Legislativo, autorizando ao Poder Executivo realizá-las durante um exercício financeiro mediante a arrecadação de receitas suficientes e previamente estimadas”. No Brasil o orçamento público está longe de caracterizar um plano de ação do governo referendado pela sociedade, e nem sempre é tratado com a relevância que possui, traduz-se em mera peça de ficção elaborado apenas para cumprir as exigências legais.

Com a chegada da Lei de Responsabilidade Fiscal, “o orçamento deixou de ser um mero documento de caráter contábil e administrativo, para espelhar toda a vida econômica da nação” (Harada, 2003).

O orçamento público não gera recursos, sua atuação é caracterizada principalmente, na redistribuição das riquezas disponíveis na sociedade e arrecadadas pelo Estado através de tributos.

3.1 - ORIGEM DO ORÇAMENTO

Os primeiros relatos de fatos históricos do orçamento são datados de 1.300 a.C., quando foi evidenciada “a noção de controle dos recursos públicos regulando as funções da Justiça e a arrecadação dos dízimos prevista na legislação sancionada por Moisés” (JUND, 2007).

No começo as empresas eram pequenas e não sentiam a necessidade de planejar suas operações. Com o passar dos anos as empresas cresceram e as adversidades econômicas no final do século XIX, fizeram com que essas empresas sentissem a necessidade de aprimorar as suas estruturas para melhor gerenciar o futuro. O orçamento foi assim aperfeiçoado para um sistema integrado de informações e planejamento. “É muito importante encarar o orçamento

como um sistema, pois isto implica num processo contínuo no decorrer do ano – o que, em qualquer operação empresarial é a chave do orçamento eficaz” (FRAGA *apud* JONES, 1978, p.2).

Atualmente, o orçamento é uma das ferramentas mais usadas nas empresas e instituições como instrumento de planejamento e controle. Os sistemas orçamentários forçam os administradores a olharem sempre para frente, o que os coloca numa posição superior para melhor aproveitar as oportunidades, mas como toda evolução no tempo, o orçamento é um aperfeiçoamento de uma estrutura.

“Um orçamento é a expressão quantitativa de um plano de ação futuro da administração para um determinado período. Ele pode abranger aspectos financeiros e não-financeiros desses planos e funciona como um projeto para a companhia seguir no período vindouro” (FRAGA *apud* HORNGREN, 2000, P. 125).

3.2 - ESPÉCIEIS DE ORÇAMENTO

3.2.1 - ORÇAMENTO TRADICIONAL

Identificamos o Orçamento Tradicional como o início da estrutura orçamentária, onde o orçamento público servia apenas para o controle de gastos pessoais do rei. O rei criava tributos a sua revelia satisfazendo seus desejos pessoais, pois era ele quem detinha o poder, não havia nenhuma preocupação de quanto seria o gasto e em que estrutura se enquadraria. Cada vez que ele sentia a necessidade de efetivar um gasto, ele simplesmente ordenava o aumento dos impostos.

O orçamento público surge como uma ferramenta para amenizar a criação de tributos desnecessários por parte do soberano, sobrecarregando a população sem prévia autorização. “O orçamento público representa, historicamente, uma tentativa de restringir, de disciplinar o grau de arbítrio do soberano, de estabelecer algum tipo de controle legislativo sobre as ações dos governantes, em face de suas prerrogativas de cobrarem tributos da população” (PISCITELLI, 2002, P. 41).

Na fase inicial do orçamento público não existia a preocupação com o aspecto econômico, havia um estado liberal e neutro, existia um equilíbrio natural entre arrecadação e

o gasto público. O Orçamento Tradicional se caracteriza pela falta de planejamento das receitas e despesas públicas, onde as despesas eram realizadas de acordo com a efetiva arrecadação e a previsão das receitas e a fixação das despesas eram baseadas em orçamentos anteriores.

“No orçamento tradicional, o aspecto econômico tinha posição secundária. As finanças públicas caracterizavam-se por sua ‘neutralidade’: o equilíbrio financeiro impunha-se naturalmente e o volume do gasto público não chegava a pesar significativamente em termos econômicos. Os tratadistas clássicos preferiam analisar questões ligadas à tributação e seus efeitos, considerando a despesa pública como um mal necessário.” (GIACOMONI, 1996, P. 60).

3.2.2 - ORÇAMENTO MODERNO

O orçamento evoluiu com o passar dos anos e a principal característica de evolução do orçamento tradicional para o orçamento moderno é a preocupação com o resultado dos gastos. Segundo Sérgio Jund, “Buscava-se a definição dos propósitos e objetivos para os quais os créditos se faziam necessários, ou seja, a preocupação era saber “as coisas que o governo faz, e não às coisas que o governo adquire”, enfatizando dessa forma as realizações governamentais em cada programa.”

O Estado precisando administrar sua atividade financeira enfatizou o planejamento orçamentário.

“O Orçamento de Desempenho apresenta maior interesse aos níveis organizacionais responsáveis pela execução dos programas; nesse plano micro-administrativo, o orçamento considera as unidades de desempenho, os custos etc.” (Burkhead, 1971, p. 182-183).

“O Orçamento de Desempenho não deve ser classificado como orçamento-programa, pois lhe falta uma característica principal, qual seja, a vinculação a um instrumento central de planejamento das ações de governo.” (JUND, 2007, p. 82).

3.2.3 - ORÇAMENTO-PROGRAMA

Devido à necessidade de se planejar a intervenção do Estado na economia, surge o orçamento-programa onde seu instrumento de utilização é o orçamento, por meio de objetivos e programas de ação planejados antecipadamente, o Estado evolui, e dessa forma surge o orçamento funcional constituindo o passo inicial da reforma técnica orçamentária, onde “as despesas são classificadas por função, atividades e tarefas governamentais e não por objeto” (JUND, 2007, p. 82).

A Lei 4.320/64 e o Decreto-Lei nº 200/67, introduziram o Orçamento-Programa no Brasil e a primeira Lei Orçamentária da União a ser apresentada sob a forma de programa foi a de 1967.

No começo da utilização do orçamento-programa, os Estados e a União usavam classificações diferentes para as suas ações e isso tornava difícil a avaliação consolidada da despesa pública, dessa forma a União resolveu padronizar as classificações programáticas existentes e introduziu os conceitos de projetos e atividades, editando a Portaria nº 9, de 28 de janeiro de 1974. A estrutura da classificação funcional-programática é a seguinte: função, programa, sub-programa, projeto e atividade, em vigor até o ano 2000.

“O Orçamento-Programa deve, pois, ser entendido como uma etapa do planejamento e compreende os seguintes aspectos:

- Instrumento de ação administrativa para execução dos planos de longo, médio e curto prazos;

- Previsão das receitas e fixação das despesas com o objetivo de atender às necessidades coletivas definidas no Programa de Ação do Governo;

- Instrumento de aferição e controle da autoridade e da responsabilidade dos órgãos e agentes da administração orçamentária e financeira, permitindo, outrossim, avaliar a execução dos programas de trabalho do Governo.” (FRAGA *apud* SILVA, 2002, P. 43).

A Lei de Responsabilidade Fiscal reforça o orçamento-programa devido à importância do planejamento em seu “Art. 1º, § 1º - 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 e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de

despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.”

Segundo (FRAGA *apud* KOHAMA, 1993, P. 67) são sete as etapas para o planejamento do Orçamento-Programa:

- ❖ “Determinação da situação;
- ❖ A apuração do diagnóstico;
- ❖ Apresentação de soluções alternativas para a situação diagnosticada;
- ❖ Estabelece as prioridades para as soluções da situação;
- ❖ Definir os objetivos a serem concretizados;
- ❖ Verificação dos meios necessários para a concretização dos objetivos, isto é, as ações necessárias para atingir os objetivos definidos;
- ❖ Chegar a quantificação dos recursos humanos, materiais e financeiros que serão precisos para por em práticas essas ações.”

3.3 - O CICLO ORÇAMENTÁRIO

O ciclo orçamentário, devido à necessidade de passar por vários estágios, requer um período de tempo superior ao do próprio exercício financeiro, que, de acordo com a Lei nº 4.320/64, tem início em primeiro de janeiro e encerra-se em trinta e um de dezembro de cada ano. Na verdade, o ciclo começa antes do início do exercício financeiro, em vista do prazo que a Constituição Federal determina entre o envio do projeto de lei orçamentária ao Poder Legislativo e o término após seu encerramento, uma vez que a base de avaliação só poderá ser feita após a execução do orçamento.

O processo de planejamento orçamentário qualifica-se por ser um processo racional para definir objetivos e determinar os meios para alcançá-los, formando o ciclo orçamentário brasileiro, sendo composto por quatro etapas:

3.3.1 - ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO

É elaborado ou preparado pelo Poder Executivo conforme abaixo:

- Coleta e revisão de dados;
- Definição de Indicadores;

- Estudo de viabilidade;
- Definição de:
 - ❖ Programas;
 - ❖ Diretrizes;
 - ❖ Objetivos e metas.
- Elaboração de projetos de:
 - ❖ Lei de PPA – PPA;
 - ❖ Lei de Diretrizes – LDO;
 - ❖ Lei de Orçamento – LOA.

3.3.2 - APROVAÇÃO DO ORÇAMENTO

É aprovado pelo Poder Legislativo, após apreciação da Comissão Mista Permanente de Orçamento, onde esta examinará e emitirá parecer sobre o projeto, além de exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária. As emendas serão encaminhadas a Comissão Mista, que emitirá parecer e as encaminhará para apreciação nas duas casas do Congresso Nacional. Após aprovação dos projetos de lei do orçamento no Congresso, eles serão enviados para a sanção do Presidente da República. O processo caminha conforme a seguir:

- **SETEMBRO**
 - ❖ Proposta chega ao Congresso;
 - ❖ Audiências públicas.
- **OUTUBRO**
 - ❖ Parecer preliminar;
 - ❖ Proposição de emendas.
- **NOVEMBRO**
 - ❖ Relatórios setoriais;
 - ❖ Relatório Geral de Comissão Mista.
- **DEZEMBRO**
 - ❖ Relatório Geral do Congresso;
 - ❖ Votação em plenário.

3.3.3 - EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

A lei orçamentária será executada pelos órgãos do Poder Executivo a partir do início do exercício financeiro, que segundo Jund (2007), ocorre logo após a publicação do Quadro de Detalhamento de Despesa (QDD). Veja como se dá a execução a seguir:

- **SANÇÃO OU VETO DA LEI DO ORÇAMENTO.**
- **DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS**
 - ❖ Poder Executivo;
 - ❖ Poder Legislativo;
 - ❖ Poder Judiciário;
 - ❖ Ministério Público.
- **EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO**
 - ❖ Definição de responsabilidade;
 - ❖ Definição de metas.
- **ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE DOS PROGRAMAS**
 - ❖ Análise e ajustes;
 - ❖ Exame do desempenho;
 - ❖ Exame dos resultados alcançados.

3.3.4 - CONTROLE DO ORÇAMENTO

Resume-se nas ações que acompanham e avaliam o processo de execução orçamentária, é a última etapa do ciclo orçamentário.

Segundo Campos (2006), a Constituição Federal de 1988 estende aos Poderes Legislativo e Judiciário a obrigatoriedade de manter um Sistema de Controle Interno e não somente ao Poder Executivo. Campos (2006) aponta três níveis de controle conforme a seguir:

- **EXTERNO** – executado pelo Congresso Nacional com auxílio do Tribunal de Contas da União;

— **TRIBUNAL DE CONTAS**

- ❖ Avaliação do desempenho dos programas;
- ❖ Emissão de parecer prévio;
- ❖ Julgamento das contas dos gestores.

— **CONGRESSO NACIONAL**

- ❖ Julgamento das contas do Presidente da República.

➤ **INTERNO** – realizado por cada um dos poderes, devendo abranger (art. 75 da Lei 4.320/64):

“Art. 75 - O controle da execução orçamentária compreenderá:

I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

II - a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos; e

III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.”

➤ **INTERNO (INTEGRADO)** – realizado em conjunto pelos três poderes.

Um dos propósitos do controle interno (integrado), segundo Campos (2006), é a realização de uma avaliação do cumprimento das metas previstas no PPA, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União.

Em relação ao presidente da República, Campos (2006) afirma que ele deverá prestar contas e enviar periodicamente relatórios ao Congresso Nacional.

3.4 - PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

“Os princípios orçamentários consistem em regras norteadoras do processo de elaboração, aprovação, execução e controle do orçamento, encontrados na própria Constituição Federal e na legislação complementar de forma implícita ou por intermédio de interpretações doutrinárias acerca da matéria orçamentária” (JUND, 2007, p. 70).

❖ **Legalidade** – Está pressuposto no art. 5º, II, da CF/88, “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei”, no art. 37 da CF/88, “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência ...”. As leis orçamentárias obedecerão ao processo legislativo formal, conforme previsto nos art. 165; art.48, II, IV; art.166; art.167 I, III, V, VI e IX; da CF/88;

❖ **Anualidade** – O orçamento deverá ser previsto para um ano, conforme previsto nos art. 48, II; art. 165, III e § 5º; art. 166, da CF/88 e ainda, o art. 2º da Lei 4.320/64. O art. 34 da Lei 4.320/64 estabelece, “O exercício financeiro coincidirá com o ano civil.”

❖ **Unidade** – O orçamento deverá ser uno (um só) contendo três esferas orçamentárias, conforme estabelece a CF/88 em seu art. 165, § 5º, I, II e III;

“Art. 165, § 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

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

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

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.”

❖ **Universalidade** – O orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas do governo, conforme estabelece a Lei 4.320/64 em seus artigos:

“Art. 3º - A Lei de Orçamento compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

Parágrafo único. Não se consideram para os fins deste artigo as operações de crédito por antecipação da receita, as emissões de papel moeda e outras entradas compensatórias no ativo e passivo financeiros.

Art. 4º - A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da Administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no art. 2º.”

❖ **Orçamento Bruto** – Todas as receitas e as despesas serão lançadas pelo valor total sem qualquer dedução conforme estabelece o art. 6 da Lei 4.320/64:

“Art. 6º - Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.

§ 1º - As cotas de receitas que uma entidade pública deva transferir a outra incluir-se-ão, como despesa, no orçamento da entidade obrigada à transferência e, como receita, no orçamento da que as deva receber.

§ 2º - Para cumprimento do disposto no parágrafo anterior, o cálculo das cotas terá por base os dados apurados no balanço do exercício

anterior àquele em que se elaborar a proposta orçamentária do Governo obrigado à transferência”.

❖ **Programação** – “Decorrente da evolução das funções orçamentárias e tendo por característica o cunho político e formal de instrumento de planejamento das ações governamentais que envolvem a implantação do chamado orçamento-programa, este moderno princípio fundamenta-se atualmente na obrigatoriedade de especificar os gastos por meio de programas de trabalho, que permitem uma identificação dos objetivos e metas a serem atingidos” (JUND 2007, p. 73).

❖ **Equilíbrio** – O total das receitas deverá ser equivalente ao total das despesas no orçamento público. Inicialmente foi criado para que o orçamento mantivesse o equilíbrio, do ponto de vista financeiro, entre os valores da receita e da despesa. “... apresenta-se esse princípio ao determinar que o montante das despesas não deve ultrapassar a receita prevista para o período, como um meio de limitar o crescimento dos gastos governamentais.” (FRAGA *apud* Pereira, 1999, p. 142)

❖ **Participativo** – Utilizado no âmbito da administração municipal “que adotaram a chamada gestão participativa, prevista no Estatuto das Cidades (art. 44 da Lei nº 10.257, de 10/7/2001), consistindo em instrumento de garantia da gestão democrática da cidade” (JUND, 2007, p. 74).

“Art. 44 – No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.”

❖ **Exclusividade** – O orçamento deverá conter somente matéria de natureza orçamentária, isto é, não conterà matéria estranha à previsão da receita e a fixação da despesa,

com exceção feita à autorização para abertura de créditos adicionais suplementares e contratação de operações de crédito, conforme estabelece o art. 165, § 8, da CF/88:

“Art. 165, § 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.”

❖ **Especificação** – Pode ser chamado de princípio da especialização ou discriminação. Os arts. 5º e 15º da Lei 4.320/64 determinam que as despesas apareçam discriminadas no orçamento, no mínimo, por elementos, vedando as dotações globais não especificadas, de forma a demonstrar o planejamento mais analítico e detalhado possível, caracterizando o “carimbo” dos recursos públicos, visando o detalhamento minucioso da origem dos recursos e sua aplicação.

“Art. 5º - A Lei de Orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto no Art. 20 e seu parágrafo único.

Art. 15 - Na Lei de Orçamento a discriminação da despesa far-se-á, no mínimo, por elementos.

§ 1º - Entende-se por elementos o desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a administração pública para consecução dos seus fins.

§ 2º - Para efeito de classificação da despesa, considera-se material permanente o de duração superior a 2 (dois) anos.

Art. 20 - Os investimentos serão discriminados na Lei de Orçamento segundo os projetos de obras e de outras aplicações.

Parágrafo único. Os programas especiais de trabalho que, por sua natureza, não possam cumprir-se subordinadamente às normas gerais de execução da despesa poderão ser custeados por dotações globais, classificadas entre as Despesas de Capital.”

❖ **Publicidade** – Os instrumentos de integração planejamento-orçamento serão divulgados nos Diários Oficiais conforme previsto no art. 37, caput, da CF/88. O princípio da publicidade, “constitui-se numa das bases essenciais dos governos democráticos, caracterizando o orçamento como instrumento público que deve ser de conhecimento não só dos representantes eleitos pelo povo, mas de toda a comunidade e em todas as fases do seu ciclo e outro aspecto importante previsto na CF/88 é o que trata da obrigatoriedade do Poder Executivo de publicar, em até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, Relatório Resumido da Execução Orçamentária (art. 165, § 3º) regulamentado nos arts. 52 e 53 da LRF” (JUND, 2007, p. 76).

❖ **Clareza** – As informações serão apresentadas em linguagem clara e compreensível a todos os possíveis usuários. Segundo Sérgio Jund, o princípio da clareza “visa à compreensão do orçamento como instrumento de múltiplas funções que pode ser visto de várias óticas e dimensões, e que, apesar do seu rigor técnico, deve ser expresso de forma clara, ordenada, objetiva e completa, permitindo, assim, o seu entendimento não só pelos especialistas, mas por todas as pessoas que tenham interesse nas informações nele contidas.”

❖ **Uniformidade** – “O mesmo que consistência, ou seja, o orçamento deve manter uma padronização ou uniformização de seus dados, a fim de possibilitar que os usuários possam realizar comparações entre os distintos exercícios” (JUND, 2007, p. 80).

❖ **Não-afetação das Receitas** – Este princípio estabelece que a receita de impostos, não pode estar vinculada a nenhum órgão, fundo ou despesa específica, salvo as exceções previstas em lei. Segundo Sérgio Jund “a vedação é restrita à receita de impostos, ou seja,

pode ocorrer a vinculação da receita de taxas e contribuições de melhoria.” O princípio da não-afetação das receitas está fundamentado no art. 167, IV, da CF/88:

“Art. 167. São vedados:

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)”

As exceções previstas em lei estão descritas no arts. 158, 159 e 212, da CF/88, conforme abaixo:

“Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituïrem e mantiverem;

II - cinqüenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III - cinqüenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento na seguinte forma: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007)

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007)

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 44, de 2004)

§ 1º - Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I.

§ 2º - A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido.

§ 3º - Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.

§ 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus

*Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso.
(Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)*

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º - A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º - Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º - A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação.

§ 4º - Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (Vide Decreto nº 6.003, de 2006)

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas

redes públicas de ensino. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)”

❖ **Legalidade da Tributação** – “Limita o Estado quanto a seu poder de tributar, com ênfase no que diz respeito ao atendimento dos princípios da legalidade e anterioridade tributária, considerando, no entanto, as exceções constitucionais” (JUND, 2007, p. 80).

3.5 - SISTEMA INTEGRADO DE PLANEJAMENTO, PROGRAMAÇÃO E ORÇAMENTO

Segundo Sérgio Jund, o planejamento foi um dos instrumentos administrativos que mais se destacou nos últimos trinta anos, sendo utilizado sistematicamente nos programas militares desde a Segunda Guerra Mundial, o que contribuiu para o seu aperfeiçoamento e desenvolvimento, estimulando empresas e outros setores governamentais a incorporar suas técnicas.

A intenção de aproximar o orçamento do planejamento tornou-se evidente naturalmente, “até que, na década de 60, surgiu o PPBS – *Planning, Programming and Budgeting System* (Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento) ou SIPPO (Sistema Integrado de Planejamento, Programação e Orçamento)” (JUND, 2007, p. 85).

O Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento, segundo Sérgio Jund, surgiu no Ministério da Defesa Norte-Americano, como instrumento de gerência, tendo como principal objetivo auxiliar na escolha de prioridades para utilização recursos escassos.

“Os critérios que norteiam a filosofia de utilização do SIPPO no orçamento governamental partem da análise da própria evolução dos sistemas orçamentários, que teve início com o orçamento tradicional clássico para estruturas mais elaboradas ou avançadas, como é o caso do chamado orçamento-programa” (JUND, 2007, p.85 e 86).

3.6 - SISTEMA FEDERAL DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

Verificamos que a lei orçamentária é a ferramenta base do planejamento das ações governamentais a realizar, o que faz com que a elaboração desse planejamento de forma equilibrada se transforme em um processo complexo, pois concilia os interesses de origens

diversas com o limite possível, definido pela previsão das receitas a serem arrecadas (arrecadação de recursos), fazendo frente às despesas a serem executadas.

3.7 - CODIFICAÇÃO DA RECEITA E DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA

A codificação da receita e da despesa, para fins de elaboração, acompanhamento e avaliação dos gastos do orçamento, respeitando a legislação em vigor, é definida com base no Anexo III e IV da Lei 4.320/64. A estrutura de codificação foi reformulada em decorrência da Portaria Interministerial nº 163/2001, de 04 de maio de 2001.

Segundo Jund (2007), no intuito de atender ao previsto no art. 5º, § 2, e art. 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no que diz respeito à consolidação das contas públicas, o secretário do Tesouro Nacional e o Secretário de Orçamento Federal, por delegação concedida pela própria Lei de Responsabilidade Fiscal, regulamentaram a nova classificação orçamentária da receita e da despesa públicas, de adoção obrigatória pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, desde o exercício de 2002.

3.7.1 - CODIFICAÇÃO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA:

Receita Corrente			
Dígitos		Classificação	Desdobramentos
1º	1	Categoria Econômica	Receita corrente
2º	1	Subcategoria econômica	Receita tributária
3º	1	Fonte	Impostos
4º	2	Sub-fonte	Imposto sobre o patrimônio e a renda
5º e 6º	04	Rubrica	Imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza e adicional
7º e 8º	10	Sub-rubrica	Pessoas físicas

Fonte: JUND (2007, P. 158)

Receita Capital			
Dígitos		Classificação	Desdobramentos
1°	2	Categoria Econômica	Receita capital
2°	4	Subcategoria econômica	Transferências de capital
3°	2	Fonte	Transferências intergovernamentais
4°	1	Sub-fonte	Transferências da União
5° e 6°	01	Rubrica	Participação nas receitas da União
7° e 8°	02	Sub-rubrica	Transferências de recursos da contribuição do salário-educação

Fonte: JUND (2007, P. 158)

3.7.2 - CODIFICAÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA:

Despesa Corrente				
Dígitos			Classificação	Desdobramentos
1°	“c”	3.	Categoria Econômica	Despesa corrente
2°	“g”	3.	Natureza da despesa	Outras despesa corrente
3° e 4°	“mm”	90.	Modalidade de aplicação	Aplicação diretas
5° e 6°	“ee”	39.	Elemento de despesa	Outros serviços de terceiros - PJ
7° e 8°	“dd”	00	Desdobramento, facultativo, do elemento de despesa	A definir

Fonte: JUND (2007, P. 207)

Despesa Capital				
Dígitos			Classificação	Desdobramentos
1º	“c”	4.	Categoria Econômica	Despesa capital
2º	“g”	4.	Natureza da despesa	Investimentos
3º e 4º	“mm”	20.	Modalidade de aplicação	Transferência à União
5º e 6º	“ee”	92.	Elemento de despesa	Despesas de exercícios anteriores
7º e 8º	“dd”	00	Desdobramento, facultativo, do elemento de despesa	A definir

Fonte: JUND (2007, P. 207)

3.8 - CLASSIFICAÇÃO INSTITUCIONAL, FUNCIONAL E POR PROGRAMAS

A classificação da despesa sob o enfoque administrativo-legal, segundo Jund (2007), é de fundamental importância no processo de execução do orçamento, pois torna operacional o princípio da especificação quando a classifica em três grandes grupos:

- ❖ Os órgãos e unidades orçamentárias;
- ❖ As funções e subfunções; e
- ❖ Os programas de governo.

Dessa forma, observa-se que as classificações orçamentárias permitem a visualização da despesa sob diferentes enfoques ou abordagens, conforme o ponto de análise estabelecido.

As aplicações adequadas da estrutura programática e das classificações orçamentárias contribuem ao melhor entendimento do que se pretende fazer, evidenciando as respostas necessárias às importantes questões.

3.8.1 - CLASSIFICAÇÃO INSTITUCIONAL

A classificação institucional, segundo Jund (2007), também conhecida como departamental ou organizacional, tem como objetivo demonstrar quanto cada órgão ou

unidade orçamentária está autorizada a gastar num determinado exercício financeiro com base nos créditos fixados no orçamento.

De acordo com a estrutura definida no Manual Técnico de Orçamento (MTO-02) do governo federal, a classificação institucional se apresenta conforme abaixo:

Dígitos	Identificação	XX.XXX
1° e 2°	Órgão	←
3°, 4° e 5°	Unidade Orçamentária	←

Fonte: JUND (2007, P. 240)

Observe melhor no modelo abaixo:

Código	Especificação/Órgão/U.O.
36.000	Ministério da Saúde
36.100	Administração Indireta
36.101	Ministério da Saúde
36.200	Administração Direta
36.201	Fundação Oswaldo Cruz
36.900	Fundos
36.901	Fundo Nacional de Saúde

Fonte: JUND (2007, P. 241)

3.8.2 - CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL

Segundo Jund, a classificação funcional constitui-se em condição essencial para a implantação do orçamento-programa. Identificando as grandes áreas de atuação do Estado, fixando os objetivos para cada uma delas e as ações que se pretende desenvolver para alcançar esses propósitos.

De acordo com a Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, “que introduziu a nova estrutura do Plano Avança Brasil em 2000, a classificação atual está estruturada em dois

níveis de agregação: **FUNÇÕES e SUB FUNÇÕES**, às quais estão vinculados os **PROGRAMAS**, que possuem em sua estrutura **PROJETOS, ATIVIDADES e OPERAÇÕES ESPECIAIS**, reagrupados conforme o critério de afinidade ou tipicidade, possibilitando a análise de forma mais eficaz das prioridades do governo nas suas diversas áreas de atuação” (JUND, 2007, p. 246 e 247).

A estrutura padronizada e obrigatória da classificação funcional se apresenta conforme abaixo:

Dígitos	Identificação	XX.XXX
1º e 2º	Função	←
3º, 4º e 5º	Sub-função	←

Fonte: JUND (2007, p. 247)

Observe melhor no modelo abaixo:

Órgão	36	Ministério da Saúde
Ação	8735	Alimentação e Nutrição para a saúde
Função	10	Saúde
Subfunção	306	Alimentação e Nutrição

Fonte: JUND (2007, p. 250)

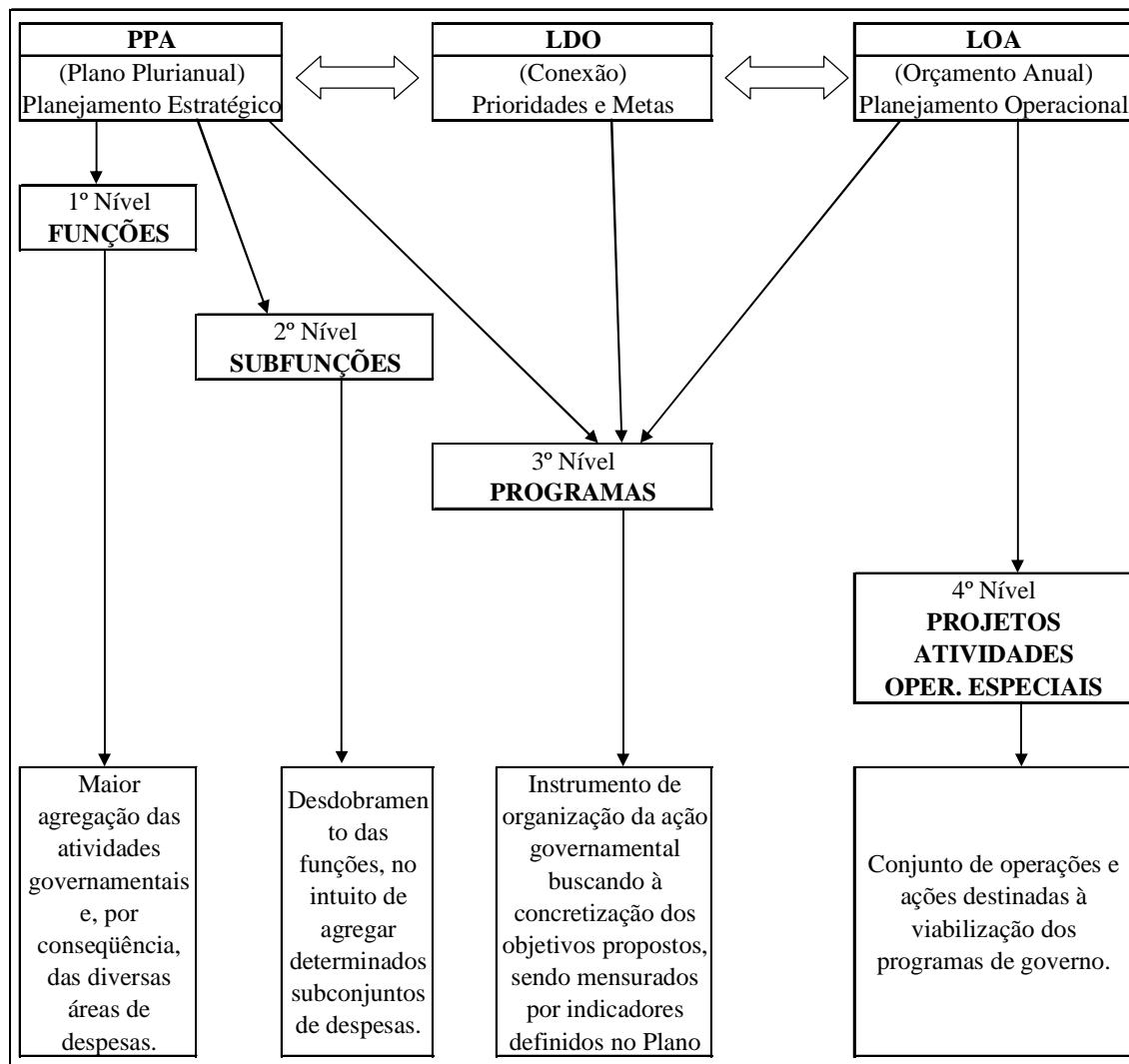
3.8.3 - CLASSIFICAÇÃO POR PROGRAMAS

A classificação por programas ou estrutura programática foi gerada tendo como fundamento a utilização dos programas como módulo integrador entre o Planejamento e o orçamento. Segundo Jund (2007), cada programa deverá dar solução a um problema ou atender a uma demanda da sociedade, por intermédio de um conjunto articulado de projetos, atividades e demais ações que assegurem a consecução dos objetivos propostos.

“Do ponto de vista da estruturação, o Plano plurianual (Planejamento) termina no programa, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – (conexão) define com base nos programas as prioridades e metas, possibilitando a integração desde a origem, uma vez que a Lei

Orçamentária Anual (Orçamento) começa no programa. Dessa forma, estabelece-se uma compatibilização entre módulos diversificados, tendo o programa como único módulo integrador, e os projetos e atividades, por intermédio de ações orçamentárias específicas, atuarão como instrumentos de realização e execução dos respectivos programas” (JUND, 2007, p. 251).

O quadro-resumo abaixo, demonstra a integração e conexão dos instrumentos de Planejamento e Orçamento, tomando por base o programa:



Fonte: JUND (2007, p. 251)

Acima demonstramos uma concepção de planejamento e orçamento, fundamentada no gerenciamento de programas.

A classificação por programas é apresentada de acordo com o quadro abaixo:

Dígitos	Identificação	XXXX.XXXX
1° ao 4°	Programas	
5° ao 8°	Projetos, Atividades ou Operações Especiais	

Fonte: JUND (2007, p. 257)

A seguir apresentaremos a formação do código do programa de trabalho completo aplicado ao Ministério da Saúde, a qual obedece a estrutura utilizada pelo governo federal.

Esfera: Orçamento da Seguridade Social	20
Órgão: Ministério da Saúde	36
Unidade Orçamentária: Fundação Oswaldo Cruz	201
Função: Saúde	10
Subfunção: Suporte Profilático e Terapêutico	303
Programa: Prevenção e Controle das Doenças Imunopreveníveis	0006
Ação: Produto de imunobiológicos	4365
Subtítulo: Nacional	0001
IDOC: Outros Recursos	9999
Fonte: Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas	151
IDUSO: Recurso não destinado à contrapartida	0
Natureza: Despesas Correntes/Outras Despesas	3390
Indicador de Resultado Primário Primária Discricionária	2

Fonte: JUND (2007, p. 263)

CAPÍTULO IV - METODOLOGIA

A presente pesquisa pretende demonstrar as principais etapas necessárias à elaboração do processo de planejamento estratégico voltado para resultados, visando o aprimoramento gerencial da função orçamentária, proporcionando uma maior integração da função orçamentária com o planejamento estratégico institucional.

Apresenta uma abordagem metodológica, qualitativa indutiva, portanto é descritiva, e parte de dados devidamente constatados num amplo estudo bibliográfico relacionado ao tema.

4.1 - AMBIENTE DE PESQUISA

O ambiente dessa pesquisa foi consultas a livros e a internet, em endereços que demonstrem o conteúdo central do presente estudo bibliográfico.

4.2 - ANÁLISE DE DADOS

Para a coleta dos dados a técnica utilizada foi a pesquisa documental e a observação. Segundo Lakatos & Marconi, (2001, p. 174), "a característica da pesquisa documental é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias.". Como fontes primárias exemplificam os documentos de arquivos públicos que podem ser municipais, estaduais e nacionais e conter, ofícios, relatórios, correspondências entre outros.

CONCLUSÃO

Um dos principais problemas da administração pública é a falta de continuidade administrativa. Obras são iniciadas e paralisadas, sem que se documente e se dê publicidade à sua causa, consultorias são contratadas e pagas sem que se dê seqüência aos projetos técnicos elaborados e equipamentos são adquiridos sem jamais serem instalados, gerando grandes desperdícios de recursos públicos. Essa falta de continuidade tem sido potencializada pela freqüentes alterações organizacionais a que tem sido submetida a administração federal.

Essas mudanças organizacionais têm não só comprometido o desempenho das funções administrativas básicas (planejamento, programação e controle), como onerado toda a máquina administrativa.

Portanto, não há sistema de planejamento, programação ou controle que possa funcionar satisfatoriamente sob um processo interminável de ciranda organizacional, até mesmo por que grande parte dessas funções administrativas envolve atividades fundadas na comparação dos custos e resultados com os obtidos nos anos anteriores. Para que a estrutura governamental adquira maturidade e eficácia é preciso que esta conte com um núcleo estável, cuja localização, práticas e serviços sejam de domínio público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALMEIDA, Paulo Roberto. **A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica.** Disponível em <http://www.pralmeida.org>. Consultado em 09 de dezembro de 2008.

BASTOS, Helena A. et al. **Informação Gerencial no Orçamento Público do Brasil.** Disponível em <http://www.clad.org.ve>. Consultado em 09 de dezembro de 2008.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria nº 42, abril de 1999.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria nº 163, maio de 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BRASIL. Decreto-Lei nº. 200 de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília - DF, 25 fev.1967.

BRASIL. Lei 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília - DF, 17 mar. 64.

BRASIL. Lei Complementar Federal nº. 101 - LRF, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília - DF, 04 mai. 2001.

BURKHEAD, Jesse. **Orçamento Público.** Rio de Janeiro: FGV, 1971.

CAMPOS, Djalma de. **Direito Financeiro e Orçamentário.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

FRAGA, João Carlos. **Apostila de Orçamento Público.** CRC-RJ, 03/06/2005.

CASTRO, Domingos Poubel de; GARCIA, Leice Maria. **Contabilidade Pública no Governo Federal: guia para reformulação do ensino e implementação da lógica do SIAFI nos governos municipais e estaduais com utilização do Excel.** São Paulo: Atlas, 2004.

GARCIA, Ronaldo C.. **A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003.** Disponível em <http://www.ipea.gov.br>. Consultado em 09 de dezembro de 2008.

GARSON, Sol; ALBUQUERQUE, Josélia; VAINER, Ari. **Manual de Elaboração do Plano Plurianual**. BNDES. Jul/2001.)

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 9. Ed. São Paulo: Atlas, 2000.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

[HTTP://www.portalsof.planejamento.gov.br](http://www.portalsof.planejamento.gov.br). Consultado em 24 de agosto de 2009.

JUND, Sérgio. **Administração, Orçamento e Contabilidade Pública: Sistema Federal de Planejamento e Orçamento**, 2 ed., Editora Campus, 2007, 119p.

LAKATOS, Eva Maria e MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001. P. 174

PISCITELLI, Roberto B.. **Contabilidade Pública: Uma abordagem da Administração Financeira e Pública**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

SANCHES, Osvaldo M.. **Processo Orçamentário Federal: Problemas causas e indicativos de soluções**. Disponível em <http://www2.camara.gov.br>. Consultado em 09 de dezembro de 2008.

SOARES AMORA, Antônio. **Minidicionário Soares Amora da Língua Portuguesa**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

SOUZA, Regina L. S.. **Associar o desempenho individual ao planejamento organizacional pela gestão de competências: um novo enfoque para a avaliação de desempenho na Administração Pública Brasileira**. Disponível em <http://www.clad.org.ve>. Consultado em 09 de dezembro de 2008.