

# UNIDADE 3

## ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Após esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ analisar a preparação da proposta orçamentária pelo Poder Executivo;
- ▶ compreender as possibilidades de participação social no orçamento público;
- ▶ analisar o papel do Poder Legislativo na definição da programação orçamentária;
- ▶ identificar criticamente as diferenças entre a proposta encaminhada pelo Poder Executivo e a aprovada pelo Poder Legislativo; e
- ▶ analisar o ciclo de elaboração, aprovação, execução e despesa; e da execução do orçamento.

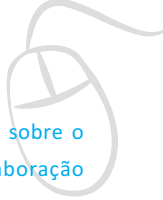


# ELABORAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PELO PODER EXECUTIVO

Caro estudante,

Na Unidade anterior, vimos que, por meio da definição das receitas e despesas, o orçamento dá concretude ao planejamento e viabiliza a realização de obras, a prestação de serviços e a regulação dos assuntos de interesse coletivo. Nesta Unidade, discutiremos como transcorre o processo orçamentário, nas fases de elaboração e execução do orçamento, e discutiremos como se dá a definição concreta das receitas e despesas, quem participa das decisões e o que faz cada um dos atores envolvidos. Exploraremos os trâmites de elaboração da proposta orçamentária pelo Poder Executivo, sua apreciação pelo Poder Legislativo e as alterações no orçamento por meio de créditos adicionais. Passaremos, então, para a fase de execução do orçamento, analisando as etapas de realização das despesas e fazendo diversos exercícios para explorarmos características da execução, relativas à regionalização, às modalidades de aplicação, à natureza da despesa e outras. Por fim, exploraremos também alguns instrumentos disponíveis para fazer o acompanhamento dos pagamentos e as transferências de recursos entre órgãos e níveis de governo e veremos que é possível alcançar níveis elevados de transparência financeira e orçamentária nas administrações públicas, com a participação ativa dos gestores públicos. Se após a leitura você ainda tiver alguma dúvida, não hesite em consultar seu tutor. Vamos lá!

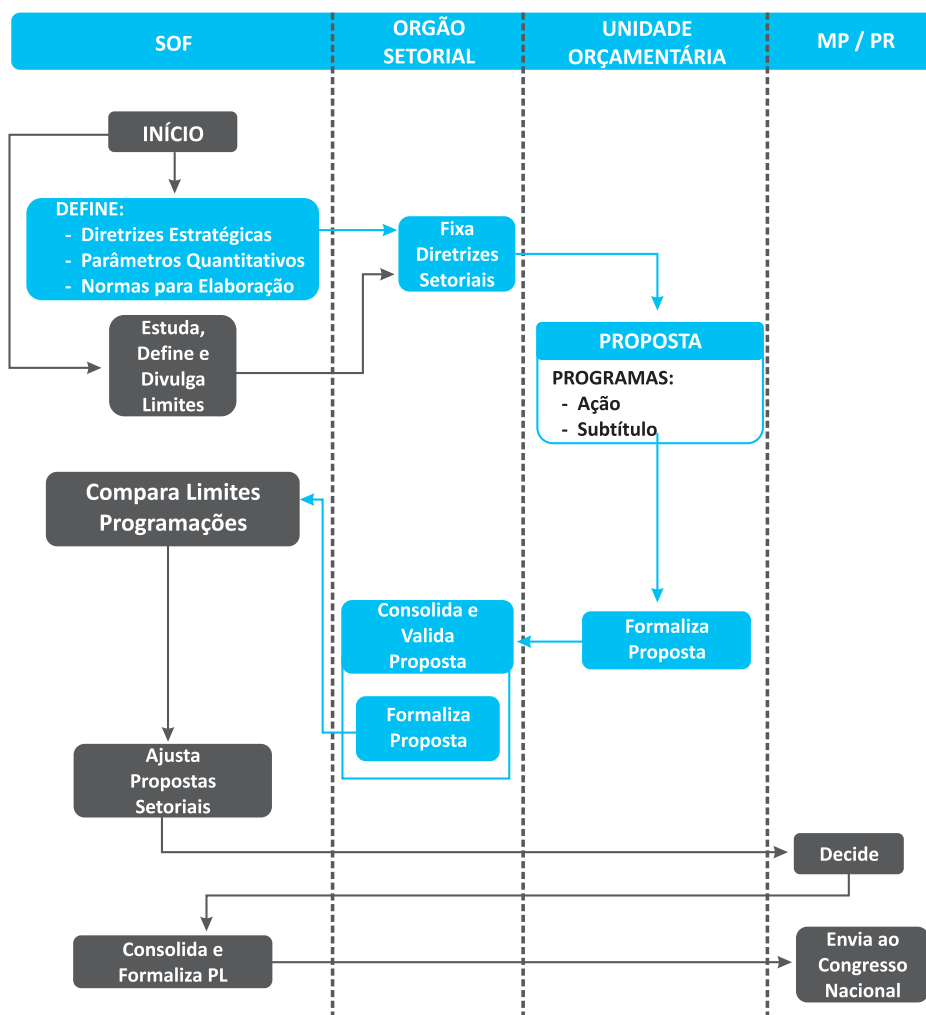
Para iniciarmos, vamos compreender o processo de elaboração do orçamento. Começaremos recordando que a LOA está situada no processo mais amplo de planejamento das realizações de governo. Ela traduz em ações operacionais de curto prazo as estratégias e os objetivos de médio e longo prazo constantes do PPA e dos planos setoriais. Portanto, a elaboração da proposta orçamentária precisa partir de órgãos setoriais do governo, os quais, cada um em sua área de atuação, conhece os problemas a serem enfrentados e as intervenções a serem realizadas. São órgãos setoriais do governo municipal, por exemplo, as Secretarias de Educação, Saúde, Transportes etc., além da Câmara de Vereadores, do Conselho de Contas e do Tribunal de Justiça.



Para saber mais sobre o processo de elaboração da proposta orçamentária pelo Poder Executivo Federal, acesse o sítio da Secretaria de Orçamento Federal – SOF. Disponível em: <<http://www.mp.gov.br/secretaria.asp?sec=8>>.

Devido ao elevado número de participantes envolvidos e de informações utilizadas, o processo de captação das propostas setoriais precisa ser coordenado por um órgão central, que também fica responsável por consolidar as propostas setoriais em um único projeto de LOA. No governo federal, esse órgão é a Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Os procedimentos operacionais utilizados pelos setoriais e pela SOF na elaboração da proposta orçamentária constam do *Manual Técnico do Orçamento* (MTO), editado anualmente.

Veja, na Figura 6, o fluxo de elaboração da proposta orçamentária federal constante do MTO 2009:

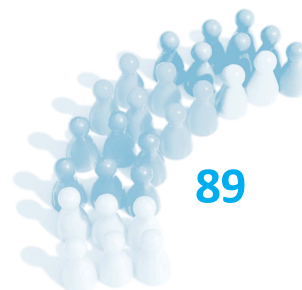


Legenda: SOF = Secretaria de Orçamento Federal; MP = Ministério do Planejamento; PR = Presidência da República; e PL = Projeto de Lei.

Figura 6: Fluxo de elaboração da proposta orçamentária

Fonte: Brasil (2009a, p. 74)

Note que o órgão central de orçamento fixa os limites financeiros de cada órgão e as diretrizes estratégicas a serem observadas pelos setoriais. Estes, por sua vez, definem os objetivos setoriais a serem observados pelas unidades orçamentárias, que são responsáveis pela formulação dos programas e das ações. A proposta setorial é encaminhada ao órgão central, que, após ajustá-la e consolidá-la com a dos demais setoriais, elabora o projeto de lei a ser encaminhado ao Poder Legislativo.



Em vários municípios brasileiros, a proposta orçamentária resulta não apenas das decisões dos setoriais, mas contempla também sugestões da sociedade civil organizada, coligidas por meio dos instrumentos de orçamento participativo.

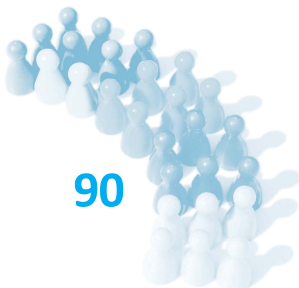
## ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Podemos definir o orçamento participativo como sendo o processo por meio do qual cidadãos e entidades da sociedade civil têm a oportunidade de interferir diretamente nas decisões de gastos do governo e de fiscalizar a gestão orçamentária.

O Brasil foi um dos primeiros países a instituir o orçamento participativo (no final dos anos 1970), cujos bons resultados acabaram nos tornando referência mundial nessa prática. Hoje, inúmeros municípios brasileiros fazem o orçamento participativo e melhoram a cada ano as formas de integrar o governo e a sociedade.

Não há uma receita única de como a Administração Pública deve implantar o orçamento participativo. Cada município desenvolve a sua maneira de trabalhar. A título de ilustração, veja como foi a implantação do orçamento participativo em um município brasileiro (COSTA et al., 2005):

- ▶ O município foi inicialmente dividido em sete regiões orçamentárias, com base na divisão já existente de distritos sanitários feita pela Secretaria de Saúde.
- ▶ Em cada uma dessas regiões, é feita uma Conferência Regional Orçamentária, na qual ocorrem reuniões temáticas envolvendo os cidadãos e os técnicos do governo. Nessas conferências, são escolhidos os delegados que comporão a Conferência Municipal.
- ▶ Na Conferência Municipal, são sistematizadas as discussões iniciadas nas Conferências Regionais,



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

- ▶ É o Conselho do Orçamento Participativo que encaminha as propostas para o PPA, a LDO e a LOA, faz o acompanhamento da execução orçamentária e fiscaliza o cumprimento do plano de governo.

Para que tais canais de participação tenham efetividade, contudo, é necessário que eles possam decidir sobre as ações a serem implementadas em cada região e quanto cada ação deve receber de recurso. É necessária, portanto, uma metodologia para a distribuição dos recursos para investimentos entre os bairros da cidade, que leve em conta fatores como a carência de infraestrutura e a população de cada um, por exemplo.

Após captar as propostas orçamentárias dos setoriais e do orçamento participativo e de consolidá-las em um único projeto de lei, o órgão central de orçamento do governo encaminha o projeto ao chefe do Poder Executivo, para que este o encaminhe ao Poder Legislativo. O encaminhamento deve ocorrer até 31 de agosto de cada ano ou conforme dispuser a Constituição Federal ou Lei Orgânica do município. Começa, a partir daí, a fase de apreciação da proposta orçamentária pelos parlamentares.


No sistema SIGA Brasil, o indicador que expressa os valores inicialmente propostos pelo Poder Executivo para cada categoria de programação é denominado PL (em referência a **P**rojeto de **L**ei).

## APRECIÇÃO LEGISLATIVA DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA

Uma vez recebido o projeto de LOA do Poder Executivo, o Poder Legislativo passa a analisar e discutir a proposta. A apreciação do projeto de LOA é uma das mais complexas tarefas do Poder Legislativo, não apenas devido à importância do orçamento para a comunidade, como também devido ao elevado número de emendas apresentadas e decisões produzidas.

O processo legislativo-orçamentário segue, em linhas gerais, as seguintes etapas:

- ▶ a escolha do relator-geral e dos relatores setoriais do projeto de lei;
- ▶ a realização de audiências públicas com os órgãos de governo e a sociedade;
- ▶ a definição de regras para emendar o projeto de lei;
- ▶ a apresentação de emendas ao projeto de lei;
- ▶ a preparação dos relatórios setoriais e dos pareceres às emendas;
- ▶ a discussão e a votação dos relatórios setoriais na comissão de orçamento;
- ▶ a preparação do relatório final do projeto de lei pelo relator-geral;
- ▶ a discussão e a votação do relatório final na comissão de orçamento;



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



- ▶ a discussão e a votação do parecer final da comissão de orçamento pelo Plenário do Poder Legislativo;
- ▶ o encaminhamento dos autógrafos ao Poder Executivo, para sanção ou veto; e
- ▶ a publicação da LOA no diário oficial.

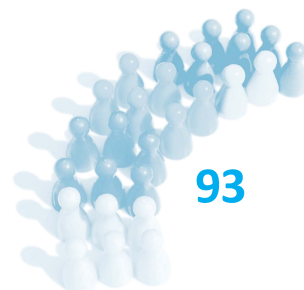
Na maioria das casas legislativas, a proposta orçamentária é dividida em áreas temáticas, ficando cada área sob a responsabilidade de um parlamentar indicado para a função de relator setorial.

É escolhido, também, um parlamentar para exercer a função de relator-geral, cuja principal atribuição é propor ajustes nas receitas e despesas para garantir a observância de preceitos constitucionais e legais, corrigir erros e omissões e consolidar as decisões aprovadas pelos relatórios setoriais.

Um aspecto importante da apreciação orçamentária no Congresso Nacional é que a análise da estimativa de receitas fica a cargo de um comitê específico, apartado das relatorias responsáveis pela definição dos gastos. É o Comitê de Receitas que analisa a estimativa de arrecadação feita pelo Poder Executivo, corroborando-a ou alterando-a. O resultado dessa análise é passado aos relatores setoriais e ao relator-geral, os quais, então, ajustam as dotações orçamentárias à disponibilidade de recursos. Observe que a reestimativa de receita pode ser positiva ou negativa.

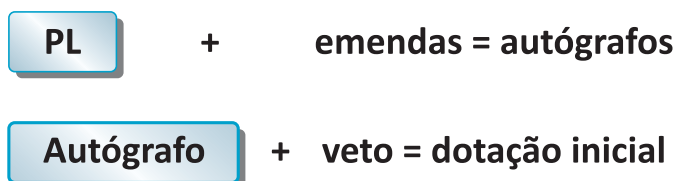
*Você sabia que devido à crise financeira mundial de 2008 o Congresso Nacional reduziu a estimativa de receita da proposta orçamentária para 2009 em mais de R\$ 10 bilhões, fazendo o correspondente corte de despesas?*

As alterações da proposta orçamentária aprovadas pelo Poder Legislativo geram novos valores e programações para o orçamento, os quais recebem o nome de **autógrafos**. Uma vez gerados os



autógrafos pelo Poder Legislativo, esses são encaminhados para sanção ou veto pelo Poder Executivo. A partir daí, os autógrafos tornam-se a **dotação inicial** com a qual os órgãos irão trabalhar.

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



É importante destacarmos que é por meio das emendas que ocorrem as alterações na proposta orçamentária. Essas emendas podem ser individuais ou coletivas. As emendas individuais são de parlamentares, enquanto as coletivas são de comissões e de bancadas. A quantidade de emendas que cada autor pode apresentar e o valor máximo das emendas são definidos por norma interna da comissão de orçamento.

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

Para acessar relatórios, notas técnicas, legislação e outros documentos referentes à tramitação da proposta orçamentária no Congresso Nacional, bem como obter mais informações sobre o processo legislativo-orçamentário acesse os sites do Senado Federal <<http://www.senado.gov.br>> ou da Câmara dos Deputados <<http://www.camara.gov.br>>.

*Você sabia que na apreciação da proposta orçamentária para 2009 a Comissão Mista de Orçamento coligiu sugestões de emendas da sociedade (emendas populares) por meio da internet e de audiências públicas e determinou que cada bancada adotasse pelo menos uma emenda popular?*

A prerrogativa parlamentar de alterar tanto as receitas quanto as despesas da proposta orçamentária é bastante recente e inovadora em relação a nossa história política e ao sistema prevalecente nos demais países da América Latina, cujos

parlamentos não detêm tantos poderes. O bom uso dessas prerrogativas requer que o Poder Legislativo se prepare técnica e politicamente, adquirindo familiaridade com o processo orçamentário, dando ampla publicidade às discussões e estimulando a participação da sociedade nas audiências e reuniões sobre o orçamento. O gestor público tem um importante papel nesse processo de aprendizado institucional.

## CRÉDITOS ADICIONAIS E ALTERAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

Como vimos no início da Unidade 1, a LOA, uma vez aprovada, deve ser o guia para a atuação dos gestores públicos. Nem por isso o orçamento deve ser estático. Ao contrário, sendo a realidade dinâmica, o planejamento subjacente ao orçamento também deve ser maleável, de modo a possibilitar mudanças e ajustes. Tais alterações na LOA se dão por meio de **créditos adicionais\***. Uma vez aprovada, sancionada e publicada a LOA, sua alteração somente pode ocorrer de duas formas:

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

- ▶ Por meio de autorizações dadas pelos parlamentares ao Poder Executivo, no próprio texto da LOA, para a realização de pequenos ajustes na programação. Por exemplo, o artigo 4º da LOA da União para 2009 autoriza o Poder Executivo a abrir créditos suplementares no valor de até 10% de cada subtítulo, mediante a anulação parcial de outras dotações.
- ▶ Por meio de créditos adicionais, que são autorizações de despesas não computadas na LOA ou com dotação insuficiente. Há três tipos de créditos adicionais:
  - ▶ **Créditos suplementares:** visam reforçar dotações orçamentárias de despesas já constantes da LOA.
  - ▶ **Créditos especiais:** visam incluir dotações orçamentárias para despesas ainda não constantes da LOA.
  - ▶ **Créditos extraordinários:** visam aportar recursos para despesas urgentes e imprevisíveis, como as decorrentes de guerra ou calamidade pública.

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

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

- ▶ O planejamento não contemplou problemas e fatores importantes da realidade, que acabaram se impondo ao longo do exercício financeiro.
- ▶ O planejamento foi adequado, porém acabou sendo politicamente preterido por outras prioridades de gasto.

Logo, em qualquer caso, a aplicação dos recursos públicos nessas circunstâncias corre o risco de se dar de forma casuística, fragmentada e inefetiva.

Para abrir créditos adicionais, o Poder Executivo precisa indicar as fontes de recursos que financiarão esses gastos. Tais fontes, segundo o artigo 43 da Lei n. 4.320/64, podem ser:

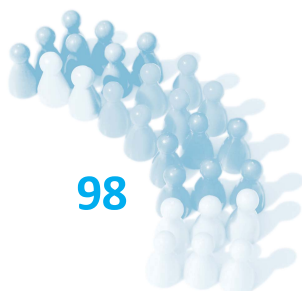
- ▶ **Superávit financeiro do exercício anterior:** são saldos financeiros, de créditos adicionais e de operações de crédito remanescentes do orçamento anterior.
- ▶ **Excesso de arrecadação:** é a diferença entre a arrecadação prevista e a realizada.
- ▶ **Operações de crédito:** são empréstimos, financiamentos e emissões de títulos.
- ▶ **Anulação total ou parcial de dotações:** é o remanejamento de valores constantes da LOA e/ou de créditos adicionais aprovados.

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

*Você já ouviu falar do uso excessivo de Medidas Provisórias pelo Poder Executivo Federal?*

Esse tem sido um dos principais problemas do planejamento orçamentário desde a Constituição de 1988. Sob a alegação de urgência e relevância, os sucessivos governos têm aberto créditos extraordinários os mais variados, por meio de medidas provisórias, ganhando a possibilidade de executar ações por eles selecionadas em detrimento de outras programações do orçamento.

Os créditos adicionais têm vigência adstrita ao exercício financeiro no qual foram abertos. Porém, no caso dos créditos especiais e extraordinários abertos nos últimos quatro meses do exercício, a Constituição Federal faculta sua reabertura no exercício seguinte, para utilização nos limites dos seus saldos.



# PROCESSO DE EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

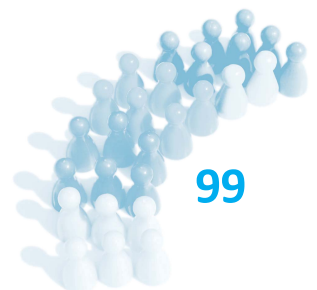
Uma vez aprovadas as programações de trabalho e suas respectivas dotações orçamentárias, seja na LOA, seja em créditos adicionais, inicia-se a fase de execução orçamentária, que observa os seguintes procedimentos.

- ▶ **1º** passo: definição do cronograma de desembolso e programação financeira dos órgãos.
- ▶ **2º** passo: cumprimento das exigências de licitação.
- ▶ **3º** passo: realização de empenho, liquidação e pagamento.

Vamos estudar cada passo com maior detalhe a seguir.

## CRONOGRAMA DE DESEMBOLSO E PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA

A LOA define o valor de dotações a que cada órgão fará jus ao longo do ano para realizar despesas. Contudo, a execução das dotações depende da existência de recursos financeiros no caixa do governo. A autorização orçamentária é condição necessária, mas não é suficiente para garantir a execução da despesa. Ou seja:



- ▶ Se houver dotação orçamentária, mas não houver recursos financeiros disponíveis, a despesa não poderá ser executada.
- ▶ Se houver recursos financeiros disponíveis, mas não houver dotação orçamentária, a despesa também não poderá ser executada.

Logo, a execução orçamentária e a execução financeira são indissociáveis.

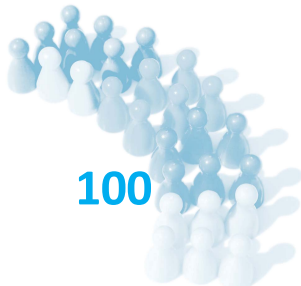
Com o objetivo de adequar o ritmo de execução das despesas ao ritmo de ingresso de recursos financeiros no Tesouro, o governo edita, 30 dias após a publicação da LOA, o cronograma mensal de desembolso e a programação financeira dos órgãos.

Além de editar a programação financeira, o Poder Executivo, ao final de cada bimestre, reavalia a previsão de receitas e despesas para verificar se as metas fiscais previstas na LDO serão cumpridas. Se houver expectativa de frustração na arrecadação, a Lei de Responsabilidade Fiscal determina que o Poder Executivo edite decreto bloqueando parte das despesas – o chamado contingenciamento de gastos ou, mais corretamente, “limitação de empenho e movimentação financeira”. Nesse caso, cada órgão deverá rever sua programação de gastos conforme os novos limites constantes do decreto de contingenciamento.

Uma vez definida a programação de desembolsos e os limites de empenho e movimentação financeira, o Tesouro libera para os órgãos setoriais cotas financeiras correspondentes às cotas orçamentárias aprovadas para cada um.

Observe, então, que cada órgão terá, nesse ponto, uma programação de créditos orçamentários e a respectiva programação de cotas financeiras. A utilização desse crédito pode ser dada de duas formas: ou as unidades orçamentárias do órgão realizam a despesa diretamente ou descentralizam o crédito para que outra unidade a realize.

Se a unidade orçamentária optar por descentralizar o crédito, isso pode ser feito de duas formas:





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

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

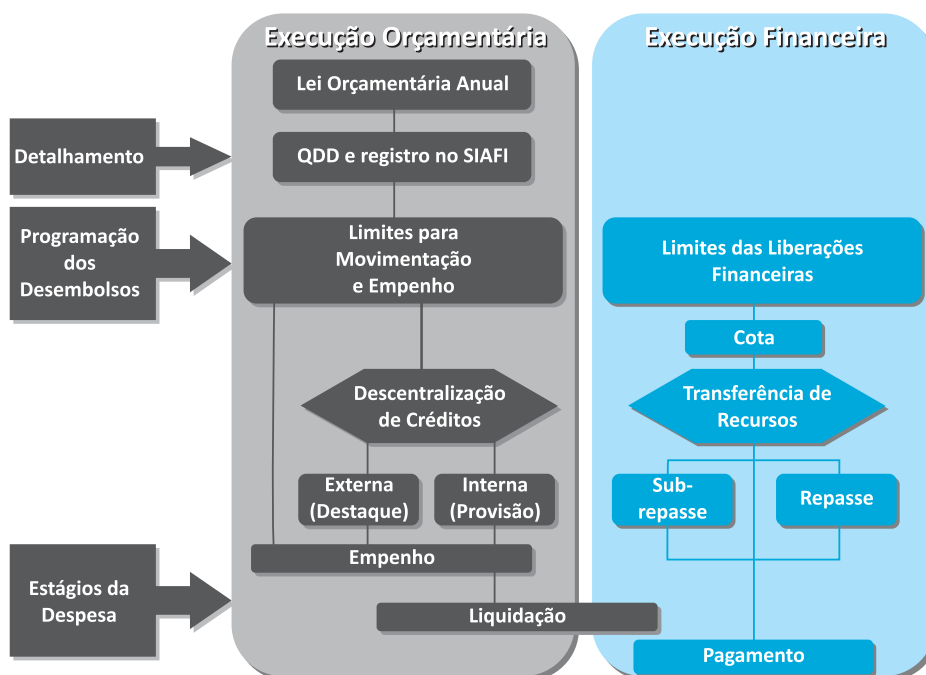
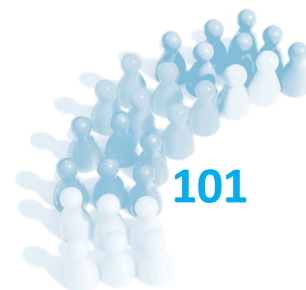


Figura 7: Integração entre a execução orçamentária e financeira da despesa  
 Fonte: Adaptada de Giacomoni (2008, p. 316), editada por Inesc (2008)

Note que há uma correspondência entre as operações orçamentárias e as financeiras. Ou seja, uma vez que cada unidade gestora tenha sua cota de gastos autorizada, inicia-se a execução das despesas propriamente dita, a começar pela licitação dos bens ou serviços a serem contratados.

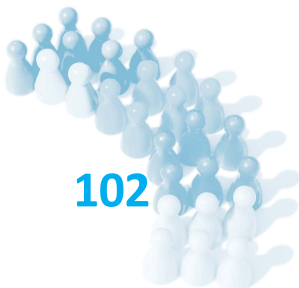


## LICITAÇÃO

A Constituição de 1988 determinou que nenhuma obra, serviço, compra ou alienação seja contratada sem que haja processo prévio de licitação pública, exceto nas situações ressalvadas por lei (CF art. 37, XXI). O objetivo das licitações é garantir igualdade de condições a todos os concorrentes e, por essa via, assegurar as melhores condições de preço e qualidade para a Administração Pública. São cinco as modalidades de licitação:

- ▶ **Concorrência:** ocorre entre quaisquer interessados que, na fase de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital.
- ▶ **Tomada de preços:** é a licitação por meio de consulta a interessados devidamente cadastrados.
- ▶ **Convite:** acontece por meio de convite a pelo menos três fornecedores escolhidos pela unidade administrativa.
- ▶ **Concurso:** ocorre para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico.
- ▶ **Leilão:** é a licitação para venda de bens móveis ou imóveis.

Além dessas modalidades, há duas outras formas derivadas de licitação: o pregão eletrônico e o suprimento de fundos. O pregão eletrônico é utilizado para aquisição de bens e serviços comuns, cujas características possam ser objetivamente especificadas no edital. O suprimento de fundos, por sua vez, é o adiantamento concedido ao servidor para atender despesas eventuais que exijam pronto pagamento em espécie ou que sejam sigilosas ou, ainda, que sejam de pequeno vulto.



A legislação determina que o edital de licitação defina claramente os critérios de julgamento das propostas. Tais critérios podem ser:

- ▶ menor preço;
- ▶ melhor técnica;
- ▶ técnica e preço; e
- ▶ maior lance ou oferta.

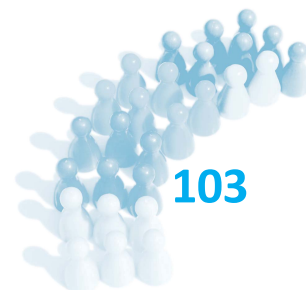
Em circunstâncias especiais, a licitação pode ser dispensada ou considerada inexigível pela Administração Pública. Inexigibilidade de licitação se justifica quando a competição é inviável – aquisição de bens e serviços exclusivos, contratação de profissionais com notória especialização, contratação de artistas consagrados pelo público e pela crítica especializada e outras situações semelhantes.

Já a dispensa de licitação pode ocorrer nos casos de guerra, calamidade pública, emergência ou comprometimento da segurança nacional, contratação de instituições de pesquisa de inquestionável reputação ético-profissional e contratação de organizações sociais para desempenhar atividades previstas em contrato de gestão.

## EMPENHO, LIQUIDAÇÃO E PAGAMENTO

Feita a licitação, os órgãos passam a executar os três estágios clássicos da despesa:

- ▶ **Empenho:** é a reserva de parte da dotação orçamentária para fazer frente ao pagamento dos fornecedores contratados. Nenhum órgão pode realizar despesa sem prévio empenho.
- ▶ **Liquidação:** é o reconhecimento de que os bens ou serviços adquiridos foram entregues conforme previa



o contrato e que, portanto, o contratado é credor da Administração Pública e tem direito ao pagamento correspondente. Para liquidar a despesa, o gestor público deve verificar se o contratante atendeu às condições do contrato e apurar quem é o credor e qual o montante do pagamento a ser realizado.

- ▶ **Pagamento:** é a emissão de uma ordem de pagamento (cheque, ordem bancária ou outro meio de pagamento) em favor do credor.

Quando, ao final do exercício, a **despesa** é empenhada, mas ainda não foi paga, a respectiva dotação é inscrita em restos a pagar (RP), facultando ao gestor continuar realizando a despesa no exercício seguinte.

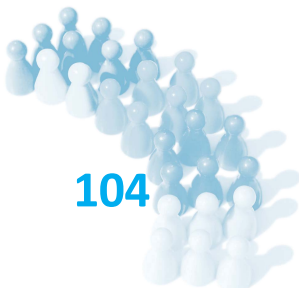
Se você estiver interessado em saber quanto a Administração Pública desembolsou em determinado item de despesa, é necessário somar o montante pago (no ano) com o montante RP pago (nos anos seguintes).



*Por que determinados itens de despesa têm percentual de execução maior do que outros? O que isso tem a ver com a qualidade do planejamento e da gestão pública que subjazem ao orçamento? Você sabia que o governo deixa de executar bilhões de reais todos os anos devido à falta ou deficiência de projetos?*

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

- ▶ **Empenho ordinário:** o valor exato da despesa é conhecido e o pagamento é realizado de uma só vez.
- ▶ **Empenho global:** o valor exato da despesa é conhecido e o pagamento é parcelado.
- ▶ **Empenho por estimativa:** o valor exato da despesa não é conhecido previamente. Nesse caso, se o valor empenhado for insuficiente, pode ser complementado; se for excedente, o saldo pode ser anulado e o recurso revertido para o crédito de origem.

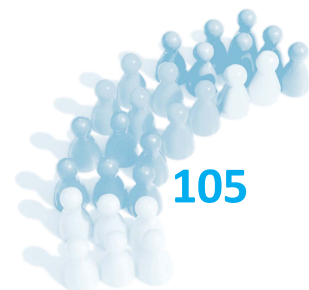


Formalmente, o gestor público empenha despesa emitindo um documento chamado Nota de Empenho. Antes de ser lançada no sistema de administração financeira, a nota de empenho é analisada pelo órgão de contabilidade e autorizada pelo “ordenador de despesa” (normalmente, o ordenador é a autoridade máxima do órgão ou o seu delegado).

Quanto ao pagamento, este é realizado principalmente por meio de ordem bancária, emitida diretamente em favor do fornecedor do bem ou serviço prestado. A precisa identificação dos pagamentos efetuados a fornecedores é instrumento fundamental para a fiscalização e o controle da gestão orçamentária pelos próprios gestores públicos e pelas entidades de controle interno, externo e social, conforme discutiremos adiante.

Qualquer cidadão pode acompanhar regularmente os pagamentos feitos pelo governo federal a órgãos e entidades de qualquer natureza e níveis de governo. Podem saber quanto foi pago, para quem, para que finalidade, em que banco e conta corrente, o número do convênio etc.

Como você pode notar, tais informações instrumentalizam não apenas os órgãos oficiais de controle interno e externo, como também a sociedade civil a fazer a fiscalização e o acompanhamento da execução orçamentária. A construção de relatórios mais sofisticados de transferências e pagamentos efetuados exige domínio mais avançado da ferramenta e da técnica orçamentária. Por essa razão, o portal SIGA Brasil publica uma série de consultas prontas sobre esses pagamentos, que podem ser acessados e acompanhados diariamente na página de Estados e municípios. Veja o exemplo da Figura 8.



RECURSOS PAGOS PELA UNIÃO, EM 2009, AO MUNICÍPIO: ABAETÉ

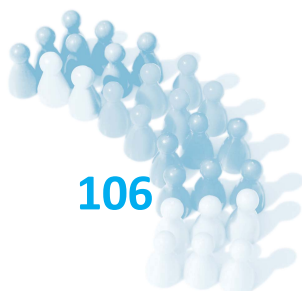
INCLUI RESTOS A PAGAR PAGOS EM 2009

Ação + Subtítulo	ÓRGÃO REPASSADOR	UO	OB (Número)	Data de Emissão OB	Banco/Agência/CC	Valor Pago
12.306.1061.8744 - APOIO A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA EDUCAÇÃO BÁSICA	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO	2009.OB.153173.15253.402402	30/jun/2009	001/1607/162841	286,00
			2009.OB.153173.15253.402544	30/jun/2009	001/1607/162841	7.937,60
12.847.1061.0969 - APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR NA EDUCAÇÃO BÁSICA	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO	2009.OB.153173.15253.600051	11/mai/2009	001/1607/97756	431,20
			2009.OB.153173.15253.600072	20/abr/2009	001/1607/97756	5.573,26
			2009.OB.153173.15253.600130	08/mai/2009	001/1607/97756	474,32

Figura 8: Repasses ao governo municipal, exceto transferências constitucionais e compensações – 2009

Fonte: Brasil (2009b)

A seguir, vamos verificar o que as classificações orçamentárias que estudamos na Unidade 2 nos dizem sobre o perfil das despesas executadas.



## ANALISANDO O PERFIL DAS DESPESAS

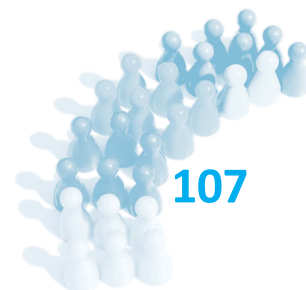
Para que o orçamento seja um bom instrumento de gestão pública, é fundamental que o gestor possa utilizá-lo para fins gerenciais, ou seja, para analisar o que está sendo feito e como está sendo feito.

Já vimos que, por meio de um bom sistema de informações, podemos conhecer as dotações orçamentárias autorizadas e suas variações por créditos adicionais ao longo do ano, acompanhar o ritmo de execução das despesas e verificar sua regionalização. Podemos, também, tanto nos universos de elaboração quanto de execução, verificar o perfil da despesa autorizada e executada.

*Podemos fazer isso, simultaneamente, para todas as ações orçamentárias. Você sabe como?*

Para um melhor entendimento, vamos identificar os atributos das despesas executadas no âmbito da ação *Apoio à Instalação de Restaurantes Populares* do Programa *Acesso à Alimentação*, na LOA 2007. Para isso, realize os passos descritos a seguir:

- ▶ Acesse <[www.sigabrasil.gov.br](http://www.sigabrasil.gov.br)>.
- ▶ Escolha **Orçamento Anual** no menu azul à esquerda.
- ▶ Clique no ícone **Crie sua Consulta**.
- ▶ Escolha o universo **LOA 2007 – Despesa Execução**.
- ▶ Monte a consulta, proposta na Figura 9.



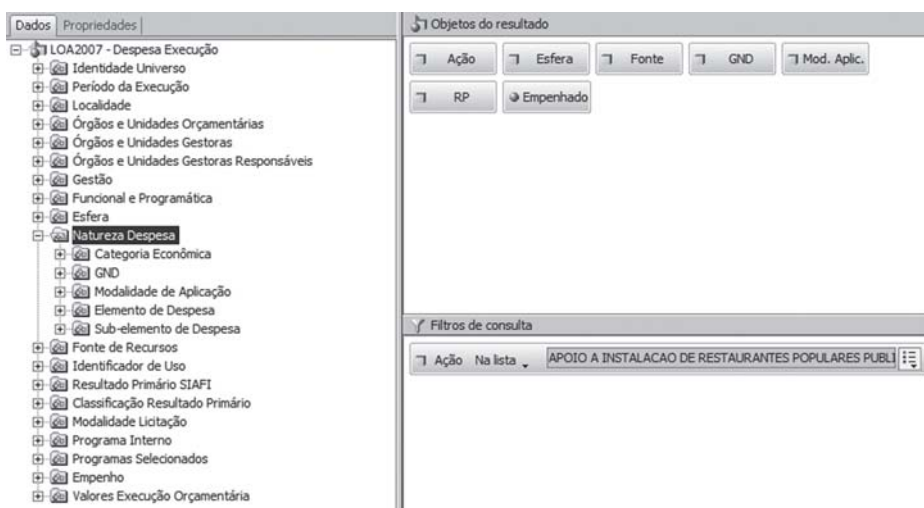


Figura 9: Painel de Consulta do SIGA Brasil

Fonte: <[www.sigabrasil.gov.br](http://www.sigabrasil.gov.br)>

Agora é com você: crie um relatório para cada variável: Ação – Empenhado, Esfera – Empenhado, Fonte – Empenhado, GND – Empenhado, Modalidade de Aplicação – Empenhado e RP – Empenhado.

De posse do relatório, podemos descrever que a ação investigada apresenta o seguinte perfil:

- ▶ Trata-se de uma despesa do Orçamento da Seguridade Social, custeada com recursos da Contribuição Social sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas.
- ▶ A ação envolveu despesas de duas naturezas GND: 80% de investimentos e 20% de outras despesas correntes.
- ▶ Olhando para a Modalidade de Aplicação, percebemos que quase toda a despesa foi executada por meio de transferência a Estados e Distrito Federal (14,6%) e a municípios (83,3%). Dos 2% restantes, 1% foi executada diretamente pelo governo federal e 1% foi executada por instituições privadas sem fins lucrativos. Dica: podemos identificar esses órgãos e essas entidades por meio do universo de Ordem Bancária que estudamos anteriormente.



- ▶ Por fim, vemos que todas as despesas no âmbito da ação *Apoio à Instalação de Restaurantes Populares* são despesas primárias discricionárias, ou seja, não são despesas obrigatórias sob a ótica do Resultado Primário (RP).

*Você conseguiu obter, na sua consulta, os mesmos resultados discutidos anteriormente? Se não tiver conseguido, não deixe a dúvida passar. Contate o seu tutor!*

Observe que a discussão que acabamos de fazer não tem sentido por si própria. O que significa ter 80% de investimentos e 20% de outras despesas correntes para a instalação de restaurantes populares? O que significa executar a despesa massivamente por meio de transferências a outros entes? O raio x da despesa que fizemos anteriormente é importante como subsídio para uma análise mais ampla por parte das pessoas que conhecem os problemas aos quais a despesa se refere e acompanham de perto as estratégias de políticas públicas. Para essas pessoas, a possibilidade de fazerem um diagnóstico tão detalhado da despesa com tanta facilidade é de grande valia. Só nessas condições o orçamento se revela um eficiente instrumento de gestão pública.

## EXECUÇÃO DE DESPESAS POR CONVÊNIOS E CONTRATOS

Como vimos na Unidade 1, as despesas orçamentárias podem ser executadas diretamente pelos órgãos que detêm a dotação orçamentária ou por meio de transferências que esses órgãos fazem a órgãos de outros governos ou a entidades privadas sem fins lucrativos.

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

Portanto, é importante ao gestor público estar familiarizado com a execução de despesas no âmbito de **convênios\*** e contratos. A diferença entre convênio e contrato de repasse é que, neste último caso, os mandatários do repasse são agências financeiras oficiais federais (Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil etc.) e normalmente se referem à execução de obras de infraestrutura.

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

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

Considerando que as informações são fundamentais para o acompanhamento das transferências, identifique os atributos das despesas executadas no âmbito do Convênio n. 577817, referente ao Sistema Integrado de Educação e Valorização Profissional, do Programa Sistema Único de Segurança Pública. Siga os passos:



- ▶ Acesse <[www.sigabrasil.gov.br](http://www.sigabrasil.gov.br)>.
- ▶ Escolha **Orçamento Anual** no menu azul à esquerda.
- ▶ Clique no ícone **Crie sua Consulta**.
- ▶ Escolha o universo **Convênios**.
- ▶ Monte a consulta descrita na Figura 10.

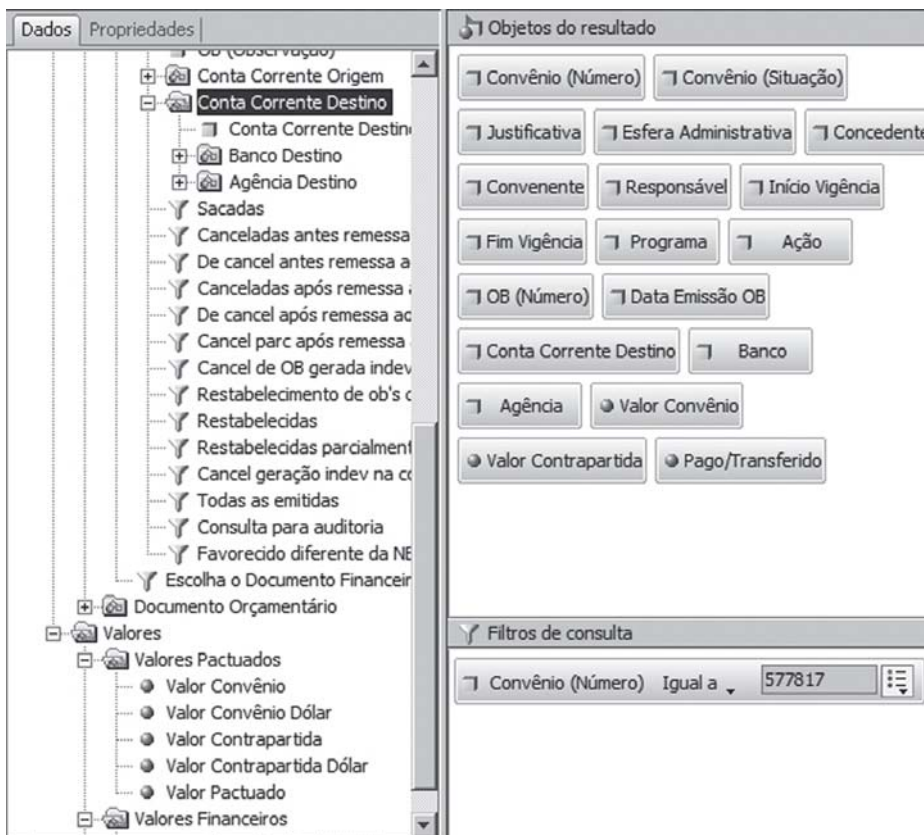


Figura 10: Painel de consulta do SIGA Brasil

Fonte: <[www.sigabrasil.gov.br](http://www.sigabrasil.gov.br)>

Agora, formate o relatório para mostrar as variáveis por linha: clique com o botão direito do *mouse* na borda mais externa da tabela, escolha o *link* “converter em” e selecione o primeiro modelo de tabela.

Feito isso, acompanhe os atributos identificados no convênio analisado, a saber:



- ▶ O convênio n. 577817 foi firmado entre a Secretaria Nacional de Segurança Pública e a Prefeitura Municipal de Altamira, com a finalidade de qualificar os profissionais da guarda municipal.
- ▶ O convênio se deu no âmbito do *Programa Nacional de Segurança Pública* e da ação referente ao *Sistema Integrado de Educação e Valorização Profissional*.
- ▶ Para tanto, o governo federal se comprometeu a repassar o valor de R\$ 245,7 mil e a prefeitura a contrapartida de R\$ 45,4 mil, perfazendo um valor total pactuado de R\$ 291,4 mil.
- ▶ O convênio teve início em 26/12/2006 e estava previsto para vigorar até 26/12/2008.
- ▶ Em 27/12/2006, a União depositou R\$ 245.751,19 na conta corrente 10762-X, agência 0567, do banco 001, por meio da ordem bancária no 2006.OB.200331.00001.903047, em favor da prefeitura.

As informações que acabamos de obter contribuem para que o gestor público e as instâncias de controle interno, externo e social avaliem com mais propriedade se os recursos públicos foram devidamente aplicados.



#### Saiba mais

#### Portal dos Convênios

Recentemente, houve uma reformulação substancial nos procedimentos para celebração de convênios entre o governo federal e os demais entes. Agora, todas as ações de celebração, execução e prestação de contas dos convênios deverão ser feitas pela internet, no Portal. Para saber mais, acesse <[www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br)>.

No **Portal dos Convênios**, o governo federal relaciona os programas com convênios abertos aos municípios, com o detalhamento de cada programa e as condições a serem atendidas pelos governos municipais, por exemplo, a necessidade de contrapartida ou não. O governo municipal, por sua vez, deve fazer o seu cadastramento prévio no portal, a seleção dos programas de seu interesse e apresentar proposta ou plano de trabalho a ser conveniado. Uma vez aprovada a proposta pelo

governo federal, o convênio é celebrado e as operações para a sua execução passam a ocorrer também no portal: os detalhes das licitações realizadas e dos contratos firmados, o registro das notas

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

Até este ponto de nossa disciplina você tomou conhecimento de diversos conceitos orçamentários importantes para o exercício da gestão pública e explorou, de forma inicial, as bases de dados orçamentárias da União. Essa familiaridade com o orçamento federal não apenas lhe dá acesso direto a informações relevantes para as finanças de Estados e municípios, como também o capacita a apreender mais facilmente a linguagem orçamentária dos governos estaduais e municipais, por analogia.

*Temos muito mais a conhecer, certamente, mas agora você já tem em mãos o que necessita para lidar com o orçamento no seu dia a dia e continuar seus estudos orçamentários de forma autônoma. As referências bibliográficas ao final deste livro lhe serão de muito auxílio nessa empreitada. E lembre-se: em caso de dúvida consulte seu tutor, combinado?*

Na última sessão de nosso módulo, discutiremos aspectos referentes à avaliação e ao controle da gestão orçamentária e entenderemos melhor o processo evolutivo pelo qual estamos passando em relação aos modelos de planejamento e gestão do orçamento público.

# Resumindo



Nesta Unidade, estudamos o processo de elaboração da proposta orçamentária. Vimos que envolve os órgãos setoriais do governo e toma como parâmetro as diretrizes e os objetivos de médio e longo prazo definidos no PPA e nos planos setoriais. Após receber as propostas setoriais, o órgão central de planejamento as consolida em um único projeto de lei, que é encaminhado para apreciação do Poder Legislativo. Além das propostas oriundas dos órgãos setoriais, o governo de muitos municípios tem contemplado também recomendações de gastos vindos da sociedade civil, por meio de processos de orçamento participativo.

Vimos também que uma vez preparada a proposta orçamentária pelo Poder Executivo, esta é encaminhada ao Poder Legislativo para apreciação e alterações por meio de emendas. Vimos que o projeto de LOA é a proposição mais complexa a tramitar anualmente pelas casas legislativas e que, por essa razão, possui um processo legislativo diferenciado. Como em poucos países do mundo, as casas legislativas brasileiras têm amplas prerrogativas para alterar o orçamento e o têm feito cada vez mais. Há, contudo, um trabalho de preparação e aprendizagem em curso nos legislativos para bem desempenharem essa tarefa. Os gestores públicos têm um papel central no aprimoramento da discussão orçamentária, fortalecendo esse que é um dos principais pilares da democracia.

Outro aspecto que estudamos é que a aprovação da LOA não a torna um instrumento estático de gestão. Ela pode ser alterada ao longo do exercício por meio de créditos adicionais, de modo a possibilitar mudanças e ajustes. Quando a abertura de créditos adicionais se torna expressiva, contudo, a qualidade do planejamento e da gestão pública pode ser significativamente comprometida.

Por fim, passamos a discutir os principais eventos da execução. Vimos que, após a definição do cronograma de desembolso e programação financeira para os órgãos, a execução da despesa é iniciada pela realização dos procedimentos licitatórios, passando em seguida para o empenho, a liquidação e o pagamento dos credores. Muitas vezes a despesa é realizada por meio de transferências de recursos a outros entes, mediante a celebração de convênios e contratos de repasse, que aprendemos a reconhecer e, no caso da União, a acompanhar eletronicamente.

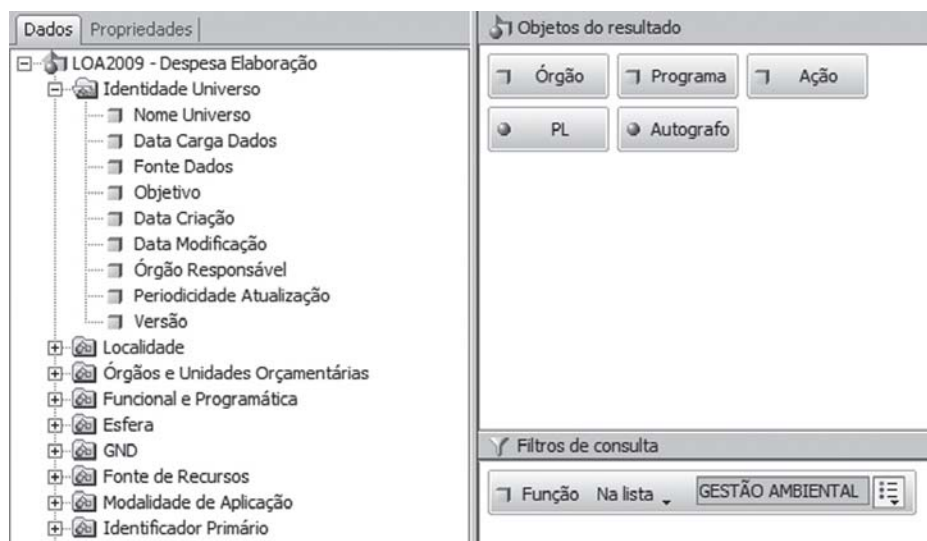
Todos esses conhecimentos adquiridos, contudo, são meramente instrumentais para a Administração Pública alcançar aquilo que de fato importa: a obtenção de resultados efetivos para os problemas subjacentes ao planejamento orçamentário. Isso nos conduz à questão final da disciplina: quão bom é o nosso modelo de planejamento e orçamento?



## Atividades de aprendizagem

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

1. Analise a proposta orçamentária do Poder Executivo para a área de meio ambiente em 2009 e verifique como o Congresso Nacional alterou essas despesas. Siga os passos:
  - ▶ Acesse <[www.sigabrasil.gov.br](http://www.sigabrasil.gov.br)>.
  - ▶ Escolha **Orçamento Anual** no menu azul à esquerda.
  - ▶ Clique no ícone **Crie sua Consulta**.
  - ▶ Escolha o universo **LOA 2009 – Despesa Elaboração**.
  - ▶ Monte a seguinte consulta apresentada a seguir.

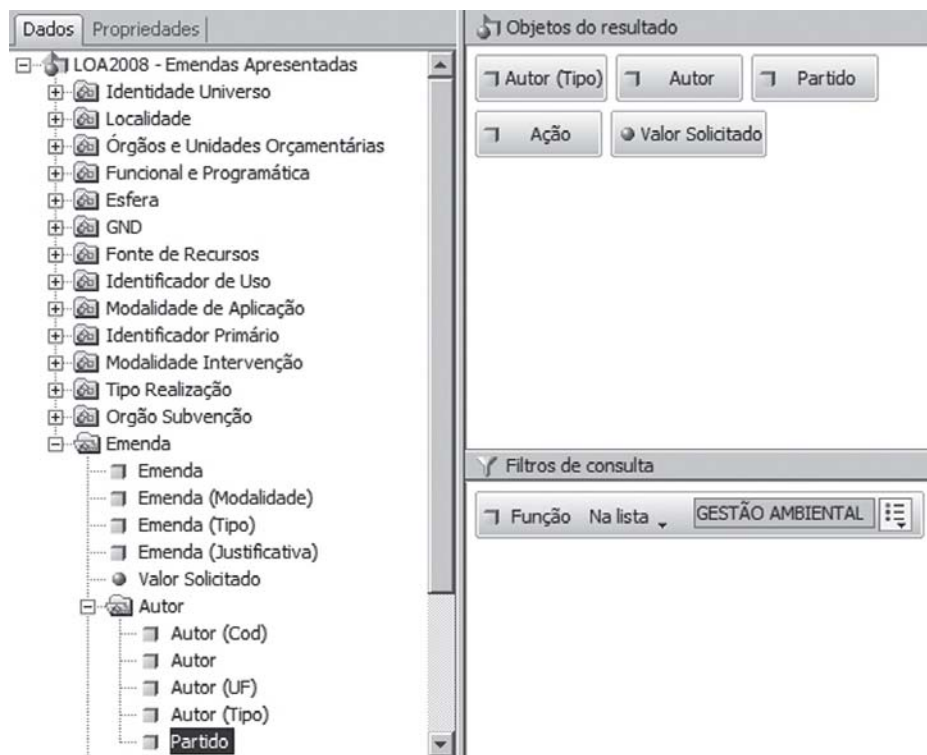




Feito todo o procedimento indicado, responda às questões a seguir:

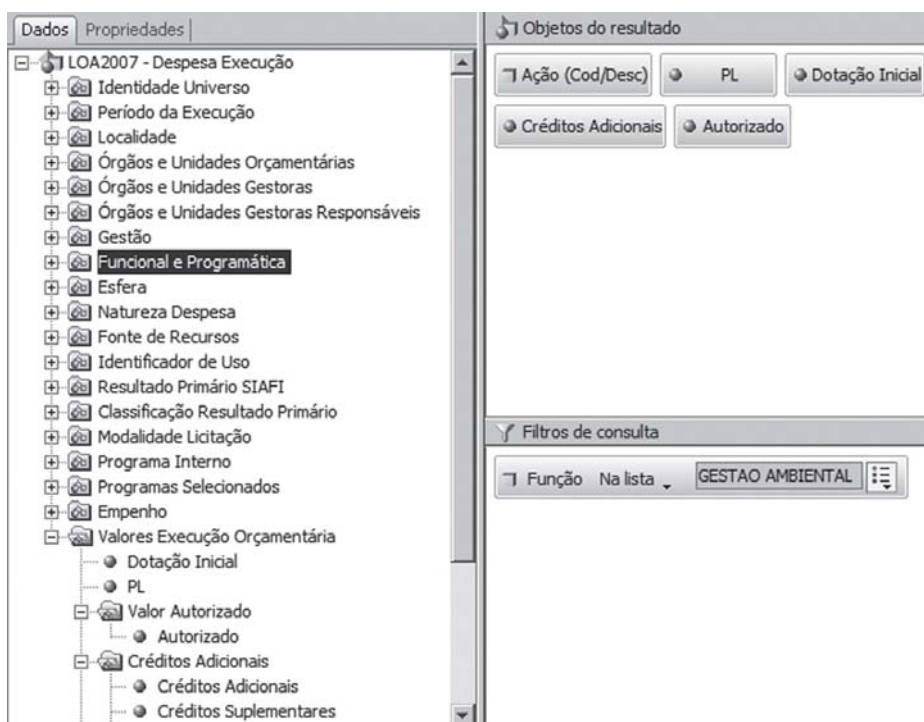
- a) Que órgãos têm ações de gestão ambiental?
  - b) Que programas de gestão ambiental terão ações executadas pelo Ministério da Integração Nacional?
  - c) Qual o valor total das dotações para gestão ambiental proposto pelo Poder Executivo?
  - d) Qual o valor total das dotações para gestão ambiental aprovado pelo Poder Legislativo?
  - e) Que ação teve seu valor reduzido pelo Congresso Nacional em mais de R\$ 180 milhões? Que ação teve seu valor acrescido em mais de R\$ 67 milhões?
  - f) Que ações foram incluídas no orçamento pelo Congresso Nacional?
2. Identifique quais parlamentares, comissões e bancadas apresentaram emendas para ações de meio ambiente em 2008. Para tanto, siga as instruções a seguir:
- ▶ Acesse <[www.sigabrasil.gov.br](http://www.sigabrasil.gov.br)>.
  - ▶ Escolha **Orçamento Anual** no menu azul à esquerda.
  - ▶ Clique no ícone **Crie sua Consulta**.
  - ▶ Escolha o universo **LOA 2008 – Emendas Apresentadas**.
  - ▶ Monte a seguinte consulta.





Agora, responda às questões a seguir:

- a) Qual o montante para a gestão ambiental proposto por emendas individuais?
  - b) Que ações de gestão ambiental foram contempladas com emendas da Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal?
  - c) Que partido político solicitou o maior valor de emendas para ações de gestão ambiental?
3. Descreva como se alteraram as despesas autorizadas para gestão ambiental ao longo de 2007. Siga os passos:
- ▶ Acesse <[www.sigabrasil.gov.br](http://www.sigabrasil.gov.br)>.
  - ▶ Escolha **Orçamento Anual** no menu azul à esquerda.
  - ▶ Clique no ícone **Crie sua Consulta**.
  - ▶ Escolha o universo **LOA 2007 – Despesa Execução**.
  - ▶ Agora a consulta seguinte.



Considerando esta consulta, responda às proposições a seguir:

- a) Que novas dotações foram incluídas no orçamento por créditos especiais?
  - b) Que ações tiveram dotações aumentadas por meio de créditos adicionais?
  - c) Que ações tiveram dotações canceladas por meio de créditos adicionais?
  - d) Que ações tiveram seus valores alterados em mais de 50%?
4. Identifique as modalidades de licitação utilizadas na realização das despesas do programa *Livro Aberto*, ao longo de 2007. Para tanto, você deve proceder da seguinte maneira:
- ▶ Acesse: <[www.sigabrasil.gov.br](http://www.sigabrasil.gov.br)>.
  - ▶ Escolha **Orçamento Anual** no menu azul à esquerda.
  - ▶ Clique no ícone **Crie sua Consulta**.
  - ▶ Escolha o universo **LOA 2007 – Despesa Execução**.

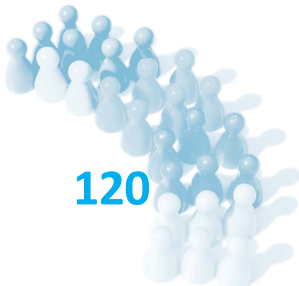


► Monte a seguinte consulta:

The screenshot displays a software interface for budget management. On the left, a tree view shows the hierarchy of budget categories under 'LOA2007 - Despesa Execução'. The 'Modalidade Licitação' category is expanded, showing sub-items like 'Modalidade Licitação (Cod)', 'Modalidade Licitação', and 'Modalidade Licitação (Cod/Desc)'. On the right, the 'Objetos do resultado' pane shows 'Ação' and 'Modalidade Licitação' selected, with 'Liquidado (Favorecido)' listed. Below that, the 'Filtros de consulta' pane shows 'Programa' set to 'LIVRO ABERTO'.

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

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



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

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

The screenshot displays the SIGABRASIL system interface for configuring a query. The left pane, titled 'Dados', shows a tree view of the 'LOA2007 - Despesa Execução' universe. The 'Funcional e Programática' category is selected. The right pane, titled 'Objetos do resultado', shows the selected objects: 'Programa' and 'Ação'. Below these, there are buttons for 'Liquidado (Favorecido)', 'Autorizado', 'Empenhado', 'Pago', and 'RP Pago'. The 'Filtros de consulta' section shows a dropdown menu for 'Programa' set to 'LIVRO ABERTO'.

Agora, responda às questões a seguir:

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

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

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

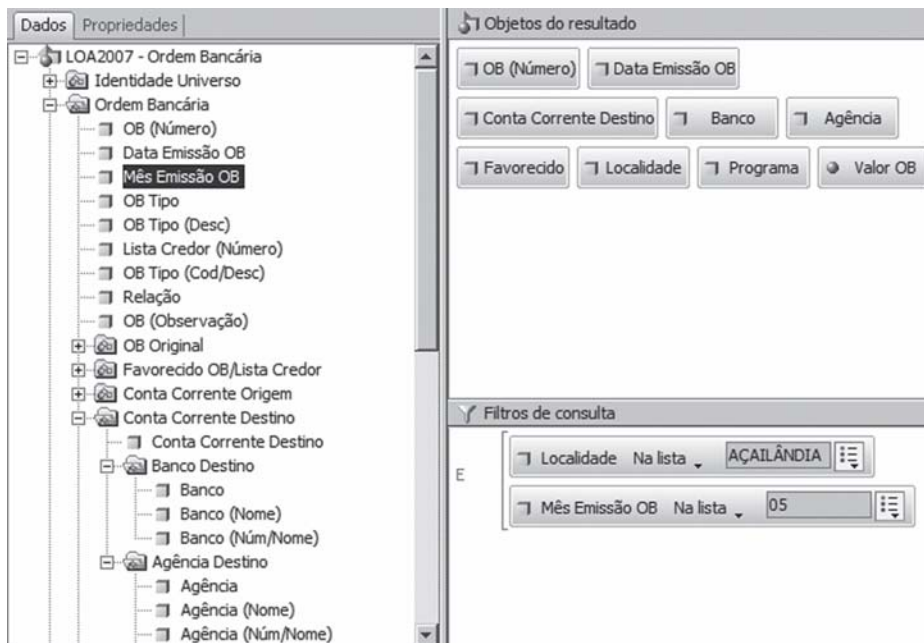
Por fim, verifique que nem toda a dotação liquidada foi paga durante o exercício financeiro. Ela pode ser paga no exercício seguinte, por meio da inscrição da despesa em restos a pagar.

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

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



► Monte a seguinte consulta.



Dada a análise, responda às questões:

- a) Qual o montante total de pagamentos feitos pela União a favorecidos do município de Açaílândia em maio de 2007?
- b) Quem recebeu pagamentos para *Atenção Ambulatorial e Hospitalar no SUS*? Quais as ordens bancárias que os favoreceram? Receberam o pagamento em que data, banco, agência bancária e conta corrente? Qual o valor recebido?