

Ministério da Educação – MEC  
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES  
Diretoria de Educação a Distância – DED  
Universidade Aberta do Brasil – UAB  
Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP  
Bacharelado em Administração Pública

# ORÇAMENTO PÚBLICO

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos



2011

© 2011. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Todos os direitos reservados.

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

S237p Santos, Rita de Cássia Leal Fonseca dos  
Orçamento público / Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos. – Florianópolis :  
Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2011.  
152p. : il.

Bacharelado em Administração Pública  
Inclui bibliografia  
ISBN: 978-85-7988-134-3

1. Orçamento público. 2. Administração pública. 3. Finanças – Legislação.  
4. Educação a distância. I. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível  
Superior (Brasil). II. Universidade Aberta do Brasil. III. Título.

CDU: 336.12

*Catálogo na publicação por: Onélia Silva Guimarães CRB-14/071*

**PRESIDENTA DA REPÚBLICA**

*Dilma Vana Rousseff*

**MINISTRO DA EDUCAÇÃO**

*Fernando Haddad*

**PRESIDENTE DA CAPES**

*Jorge Almeida Guimarães*

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**

REITOR

*Alvaro Toubes Prata*

VICE-REITOR

*Carlos Alberto Justo da Silva*

**CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO**

DIRETOR

*Ricardo José de Araújo Oliveira*

VICE-DIRETOR

*Alexandre Marino Costa*

**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO**

CHEFE DO DEPARTAMENTO

*Gilberto de Oliveira Moritz*

SUBCHEFE DO DEPARTAMENTO

*Marcos Baptista Lopez Dalmau*

**DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA**

DIRETOR DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

*João Carlos Teatini de Souza Clímaco*

COORDENAÇÃO GERAL DE ARTICULAÇÃO ACADÊMICA

*Liliane Carneiro dos Santos Ferreira*

COORDENAÇÃO GERAL DE SUPERVISÃO E FOMENTO

*Grace Tavares Vieira*

COORDENAÇÃO GERAL DE INFRAESTRUTURA DE POLOS

*Joselino Goulart Junior*

COORDENAÇÃO GERAL DE POLÍTICAS DE INFORMAÇÃO

*Adi Balbinot Junior*

**COMISSÃO DE AVALIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO – PNAP**

Alexandre Marino Costa  
Claudinê Jordão de Carvalho  
Eliane Moreira Sá de Souza  
Marcos Tanure Sanabio  
Maria Aparecida da Silva  
Marina Isabel de Almeida  
Oreste Preti  
Tatiane Michelin  
Teresa Cristina Janes Carneiro

**METODOLOGIA PARA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA**

Universidade Federal de Mato Grosso

**COORDENAÇÃO TÉCNICA – DED**

Soraya Matos de Vasconcelos  
Tatiane Michelin  
Tatiane Pacanaro Trinca

**AUTORA DO CONTEÚDO**

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

**EQUIPE DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS DIDÁTICOS CAD/UFSC**

Coordenador do Projeto  
*Alexandre Marino Costa*

Coordenação de Produção de Recursos Didáticos  
*Denise Aparecida Bunn*

Supervisão de Produção de Recursos Didáticos  
*Érika Alessandra Salmeron Silva*

Designer Instrucional  
*Denise Aparecida Bunn*  
*Érika Alessandra Salmeron Silva*  
*Silvia dos Santos Fernandes*

Auxiliar Administrativo  
*Stephany Kaori Yoshida*

Capa  
*Alexandre Noronha*

Ilustração  
*Adriano Schmidt Reibnitz*

Projeto Gráfico e Editoração  
*Annye Cristiny Tessaro*

Revisão Textual  
*Mara Aparecida Andrade da Rosa Siqueira*

## PREFÁCIO

Os dois principais desafios da atualidade na área educacional do País são a qualificação dos professores que atuam nas escolas de educação básica e a qualificação do quadro funcional atuante na gestão do Estado brasileiro, nas várias instâncias administrativas. O Ministério da Educação (MEC) está enfrentando o primeiro desafio com o Plano Nacional de Formação de Professores, que tem como objetivo qualificar mais de 300.000 professores em exercício nas escolas de Ensino Fundamental e Médio, sendo metade desse esforço realizado pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Em relação ao segundo desafio, o MEC, por meio da UAB/CAPES, lança o Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP). Esse programa engloba um curso de bacharelado e três especializações (Gestão Pública, Gestão Pública Municipal e Gestão em Saúde) e visa colaborar com o esforço de qualificação dos gestores públicos brasileiros, com especial atenção no atendimento ao interior do País, por meio de Polos da UAB.

O PNAP é um programa com características especiais. Em primeiro lugar, tal programa surgiu do esforço e da reflexão de uma rede composta pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), pelo Ministério do Planejamento, pelo Ministério da Saúde, pelo Conselho Federal de Administração, pela Secretaria de Educação a Distância (SEED) e por mais de 20 Instituições Públicas de Ensino Superior (IPESs), vinculadas à UAB, que colaboraram na elaboração do Projeto Político-Pedagógico (PPP) dos cursos. Em segundo lugar, este projeto será aplicado por todas as IPESs e pretende manter um padrão de qualidade em todo o País, mas abrindo margem para que cada IPES, que ofertará os cursos, possa incluir assuntos em atendimento às diversidades econômicas e culturais de sua região.

Outro elemento importante é a construção coletiva do material didático. A UAB colocará à disposição das IPES um material didático mínimo de referência para todas as disciplinas obrigatórias e para algumas optativas. Esse material está sendo elaborado por profissionais experientes da área da Administração Pública de mais de 30 diferentes instituições, com apoio de equipe multidisciplinar. Por último, a produção coletiva antecipada dos materiais didáticos libera o corpo docente das IPESs para uma dedicação maior ao processo de gestão acadêmica dos cursos; uniformiza um elevado patamar de qualidade para o material didático e garante o desenvolvimento ininterrupto dos cursos, sem as paralisações que sempre comprometem o entusiasmo dos estudantes.

Por tudo isso, estamos seguros de que mais um importante passo em direção à democratização do Ensino Superior público e de qualidade está sendo dado, desta vez contribuindo também para a melhoria da gestão pública brasileira.

*Celso José da Costa*  
*Diretor de Educação a Distância*  
*Coordenador Nacional da UAB*  
*CAPES-MEC*

# SUMÁRIO

Apresentação.....	9
-------------------	---

## **Unidade 1 – Introdução ao Planejamento e ao Orçamento Público**

Introdução ao Planejamento e ao Orçamento Público.....	17
O Papel do Orçamento na Gestão Pública.....	17
O que é Orçamento Público?.....	20
Sistema Brasileiro de Planejamento e Orçamento.....	21
Plano Plurianual.....	23
Lei de Diretrizes Orçamentárias.....	35

## **Unidade 2 – Lei Orçamentária Anual e Classificações das Receitas e Despesas Públicas**

Lei Orçamentária Anual.....	45
Finalidade e Conteúdo.....	45
Receitas Públicas.....	49
Classificação Orçamentária das Receitas.....	52
Despesas Públicas.....	60
Classificações Orçamentárias das Despesas.....	60

## **Unidade 3 – Sistemas de Informações Orçamentárias e Elaboração da Lei Orçamentária Anual**

Sistemas de Informações Orçamentárias e Elaboração da Lei Orçamentária Anual.....	75
Sistemas de Informações Orçamentárias.....	75
Elaboração da Proposta Orçamentária.....	78
Orçamento Participativo.....	80
Apreciação Legislativa da Proposta Orçamentária.....	82

#### **Unidade 4 – Execução, Controle e Evolução do Orçamento Público**

Execução da Lei Orçamentária Anual .....	97
Cronograma de Desembolso e Programação Financeira.....	98
Licitação .....	100
Empenho, Liquidação e Pagamento .....	102
Analisando o Perfil das Despesas .....	106
Execução de Despesas por Convênios e Contratos.....	108
Avaliação e Controle da Gestão Orçamentária .....	112
Instâncias de Avaliação e Controle.....	113
Instrumentos de Avaliação e Controle.....	116
Avaliação de Desempenho .....	118

#### **Unidade 5 – Evolução e Perspectivas do Orçamento Público**

O Orçamento como Processo Evolutivo .....	127
<b>Considerações finais</b> .....	145
<b>Referências</b> .....	147
<b>Minicurriculo</b> .....	152

# APRESENTAÇÃO

Caro estudante,

Ao sair à rua, observe a sua volta e procure identificar o que foi produzido pelo governo e o que foi feito pelas famílias e pelos indivíduos.

Note que o traçado das ruas, o calçamento, a praça, os postes de iluminação, algumas escolas e alguns hospitais terão sido feitos pelo governo. Os guardas de trânsito, professores, médicos e policiais também terão sido contratados e pagos pelo governo. Mesmo as obras e os serviços prestados por particulares são autorizados e fiscalizados por órgãos do governo. Apesar de muitas vezes não nos darmos conta disso, o governo está sempre muito presente em nossas vidas.

Ao longo da história humana, sempre houve alguma forma de poder público instituído para estabelecer regras e conferir bem-estar e segurança ao convívio das pessoas em comunidade. Para cumprir essas funções, os governos se utilizam sempre da mesma lógica: apropriam-se de uma parte das riquezas produzidas pelos cidadãos (cobrando tributos) e devolvem esses recursos à sociedade sob a forma de bens e serviços (relacionados à defesa, educação, infraestrutura etc.).

Agora, pense um pouco:

O governante pode cobrar o montante que quiser de tributos e gastá-los como desejar?

Você já deve suspeitar que a resposta é não, porque isso daria ao governante poderes ilimitados. Então, deve haver algum instrumento para limitar o poder de tributação do governo. Afinal:

Quem define que impostos poderão ser arrecadados?

Em que montantes os tributos podem ser cobrados?

Quem paga os tributos?

Vamos observar novamente a rua e refletir: o esgoto corre a céu aberto ou é coletado por um sistema de saneamento? Quem decide onde as quadras de esportes devem ser construídas? Os professores são bem preparados e remunerados? Quanto o governo gasta com atendimento odontológico para as crianças? Por que alguns lugares têm índice de criminalidade mais alto do que outros? Em linhas gerais:

Que problemas recebem a atenção do governo?

Que propostas de ação são escolhidas para tratar dos problemas?

Que parcela dos recursos arrecadados é destinada a cada ação?

Veja que todas essas perguntas dizem respeito diretamente à qualidade de vida das pessoas e ao grau de desenvolvimento do nosso país.

Pois bem, caro estudante, na sociedade moderna, que se estruturou com o fim da Idade Média, o governo só pode arrecadar os tributos e fazer os gastos que forem autorizados pelo Poder Legislativo.

A essa autorização para arrecadar e gastar chamamos de **Orçamento Público**.

Tudo que o governo faz ou deixa de fazer está espelhado no Orçamento Público. O orçamento é instrumento que viabiliza uma qualidade de vida boa ou ruim e nossos direitos respeitados ou não. Ele reflete a qualidade das decisões que tomamos, o planejamento que fazemos, nossa capacidade de executar ações e nossa maturidade para fiscalizar e avaliar os atos dos agentes públicos. Portanto, o Orçamento Público, seja em sua elaboração, seja em sua execução, espelha a capacidade e a qualidade do planejamento e da gestão pública na sua totalidade – gestão de pessoas, de processos, de projetos, de informações –, bem como a governança de tudo isso. Um orçamento bem elaborado e executado é sinalizador de uma gestão pública de qualidade. Logo, é importante que todos compreendam bem o orçamento e participem ativamente de sua elaboração, execução e contínua avaliação.

O objetivo da nossa disciplina, caro estudante, é desenvolver essa compreensão sobre o Orçamento Público a fim de que adquiramos familiaridade tal com o processo orçamentário e nos sintamos, por isso, confortáveis em ser parte ativa nas discussões e decisões sobre os gastos públicos. Ao final desta disciplina, você deverá ser capaz de interpretar os documentos orçamentários, buscar informações em bases de dados, identificar os atores do processo orçamentário e reconhecer os principais canais de participação no orçamento.

Para tanto, faremos nossa jornada em cinco Unidades.

Na primeira Unidade, estudaremos o que é Orçamento Público e veremos que ele se compõe não de um, mas de três instrumentos interligados – o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Discutiremos como essas três leis se relacionam entre si e com outros instrumentos de políticas públicas. Analisaremos como está estruturado o sistema brasileiro de planejamento e orçamento nos níveis federal, estadual e municipal e veremos que a Constituição Federal de 1988 prevê a participação não apenas de órgãos e entidades públicas no processo orçamentário, mas também de representantes da sociedade organizada. Ainda na primeira parte, começaremos a compreender as várias etapas do ciclo orçamentário, e iniciaremos pela elaboração e aprovação do PPA e, em seguida, da LDO. Esses dois instrumentos orientarão a elaboração e a execução da LOA.

Na segunda Unidade, discutiremos a estrutura e o conteúdo da LOA e estudaremos a chamada classificação orçamentária das receitas e das despesas públicas. Para compreender o que cada ação orçamentária significa na vida real, passaremos a fazer, a partir desse ponto, aplicação dos conceitos a casos concretos, por meio da manipulação direta da base de dados do orçamento da União. Para isso, dois passos deverão ser dados.

Primeiro, deveremos revisar os conceitos de receita e despesa e suas formas de classificação, para nos familiarizarmos com a linguagem orçamentária e nos habilitarmos a fazer consultas à base de dados.

Segundo, deveremos nos apropriar de uma ferramenta eletrônica que será o laboratório no qual poderemos exercitar, na prática, os conceitos e conhecimentos adquiridos. Tal ferramenta é o sistema SIGA Brasil, que faculta a manipulação direta, pela Internet, da base de dados do orçamento da União, relativamente a todo o processo orçamentário – desde a proposta elaborada pelo Poder Executivo até a execução das despesas orçadas e dos convênios firmados, passando pela intervenção do Poder Legislativo por meio de emendas parlamentares. Uma vez capacitados no sistema SIGA Brasil, estaremos aptos a alternar texto e laboratório para os assuntos que se seguirão.

O tutorial do sistema SIGA Brasil inaugura a terceira Unidade de nossa disciplina. Dedicaremos dez horas aos vídeos e aos exercícios *online*, de modo que, ao final desse treinamento, estejamos aptos a investigar os fatos orçamentários em profundidade. Ainda na segunda Unidade, iniciaremos a análise do processo de elaboração da lei orçamentária pelo Poder Executivo e sua apreciação pelo Poder Legislativo, alternando discussões conceituais com investigações na base de dados. Veremos que a consolidação de inúmeras ações de políticas públicas em uma única proposta orçamentária requer a articulação de vários órgãos e um mecanismo maduro de coordenação de visões e de interesses conflitantes. Ao final da elaboração, a proposta do Poder Executivo terá sido alterada por meio de emendas do Poder Legislativo, em qualidade e montantes que devem ser acompanhados pela sociedade e pelos gestores públicos que executarão o orçamento.

Na quarta Unidade, debruçaremos-nos sobre o processo de execução do orçamento. Analisaremos as etapas de execução das despesas e faremos diversos exercícios para explorar características da execução, relativas à regionalização, modalidades de aplicação, natureza da despesa e outras. Exploraremos também alguns instrumentos disponíveis para fazer o acompanhamento dos pagamentos e 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.

Na parte final dessa Unidade, discutiremos os tipos e instrumentos de avaliação e fiscalização da gestão orçamentária.

Essa discussão nos conduzirá à quinta e última Unidade da disciplina. Nessa parte, procuraremos responder à seguinte questão: se o orçamento é um importante instrumento de gestão pública, quão bom é o nosso modelo de orçamento hoje? Para progredir no entendimento dessa questão, estudaremos um pouco da evolução histórica do Orçamento Público para ter uma noção do quanto já avançamos. Em seguida, faremos alguns exercícios na base de dados para verificar em que medida as ações e os programas contemplados na lei orçamentária anual estão sendo efetivamente implementados e que resultados estão produzindo. Veremos que ainda há muito trabalho a fazer para tornar o orçamento um bom instrumento de gestão das políticas públicas, capaz de espelhar não apenas gastos, mas, sobretudo, impactos concretos no bem-estar dos cidadãos. Para encerrar nossa disciplina, discutiremos algumas propostas de reforma do nosso sistema orçamentário, as quais objetivam aperfeiçoar os mecanismos de tomada de decisões sobre planejamento e Orçamento Público.

Ao final dessa jornada, você, estudante, deverá estar apto a continuar sua interação com o Orçamento Público de forma autônoma e combinar as informações, que ele lhe propicia sobre as ações governamentais, com os conteúdos das demais disciplinas, em busca de uma compreensão sistêmica das qualidades e das carências da gestão pública no Brasil.

Bons estudos!

*Professora Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos*



# UNIDADE 1

## INTRODUÇÃO AO PLANEJAMENTO E AO ORÇAMENTO PÚBLICO

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Estabelecer a relação entre políticas públicas e orçamento;
- ▶ Compreender o desenho do sistema brasileiro de planejamento e orçamento;
- ▶ Investigar a função, o conteúdo e a composição do plano plurianual e mostrar seu processo de elaboração, apreciação legislativa e execução; e
- ▶ Discutir a função e o conteúdo da lei de diretrizes orçamentárias e mostrar seu processo de elaboração pelo Poder Executivo e apreciação pelo Poder Legislativo.



# INTRODUÇÃO AO PLANEJAMENTO E AO ORÇAMENTO PÚBLICO

Caro estudante,

Estamos iniciando a disciplina sobre Orçamento Público. Nesta primeira Unidade, discutiremos a relação entre Orçamento Público e os planos e programas de governo. Veremos que o Orçamento Público revela-se importante instrumento de gestão pública, pois todas as ações de governo que demandam a aplicação de recursos financeiros têm, necessariamente, que passar pelo orçamento. Portanto, ele reflete a qualidade do planejamento na Administração Pública e fornece os instrumentos para a implementação, o acompanhamento, o controle e a avaliação das ações de governo. Examinaremos como a Constituição Federal de 1988 concebe o sistema brasileiro de planejamento e de orçamento e, em seguida, discutiremos cada uma das três leis orçamentárias que compõem esse sistema: o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, nesta Unidade, e a Lei Orçamentária Anual, na próxima Unidade.

Leia o texto com atenção e realize as atividades propostas. Se tiver dúvidas, discuta-as com o professor ou com o tutor.

Bons estudos!

## O PAPEL DO ORÇAMENTO NA GESTÃO PÚBLICA

Vamos começar recordando que gestão pública é a arte de planejar, organizar, coordenar, comandar e controlar assuntos de interesse coletivo por meio da mobilização de estruturas e de recursos do Estado. Ela objetiva, fundamentalmente, garantir o bem-estar da

comunidade, zelando pela manutenção dos bens e serviços públicos e pelo enfrentamento de situações consideradas problemáticas pelos cidadãos.

### *O que o Orçamento Público tem a ver com isso?*

Veremos, na presente Unidade, que o Orçamento Público é um dos principais instrumentos de que o gestor público dispõe para dar cumprimento às suas funções e que, sem o amparo desse orçamento, ele pouco pode fazer. Para o gestor público, saber lidar com orçamento é importante por três razões principais:

- ▶ As demandas da comunidade por bens e serviços somente poderão ser atendidas se estiverem contempladas no Orçamento Público. A solicitação da comunidade para construção de uma nova escola primária, por exemplo, somente poderá ser atendida se houver recursos para investimento no programa de educação do Orçamento Público. Se esses recursos não estiverem previstos no orçamento, o governante não poderá construir a escola, mesmo que o queira.
- ▶ As leis que regulamentam as atividades econômicas, sociais, culturais e políticas da comunidade dependem de recursos do Orçamento Público para sua aplicação. Uma lei que estabeleça a coleta seletiva de lixo, por exemplo, implicará uma série de novos gastos para o recolhimento, o armazenamento e a destinação dos resíduos sólidos. Para que essa lei saia do papel é preciso que o programa de coleta de resíduos sólidos tenha previsão de recursos no orçamento, para sua implantação e manutenção ao longo do tempo.
- ▶ Os gastos realizados pelos órgãos públicos não podem se desviar do que está autorizado no Orçamento Público, nem conflitar com o interesse público. Exemplificando, se o Orçamento Público prevê recursos para a construção de quadras poliesportivas, sua execução orçamentária

deve-se dar a um custo razoável, as quadras devem ser construídas onde há necessidade delas e o projeto de construção das quadras deve estar ligado a uma política maior de desenvolvimento social pelo esporte. Ao gestor público compete realizar o acompanhamento da execução orçamentária, para verificar não apenas se os gastos estão de acordo com a autorização dada pelo legislativo, mas também analisar se as ações estão sendo realizadas a um custo razoável (eficiência), se estão voltadas para resolver problemas da comunidade (eficácia) e se estão promovendo o desenvolvimento do município (efetividade).

Por essas razões, podemos afirmar que o Orçamento Público é instrumento central de gestão, possibilitando a tradução do planejamento estratégico em programas de trabalho, o acompanhamento gerencial das ações no curso de sua execução e o controle dos atos de governo, tanto por meio da fiscalização formal quanto da avaliação de desempenho.

*O orçamento e o processo orçamentário da União, do seu Estado ou do seu Município apresentam os atributos de planejamento e transparência necessários a uma boa gestão dos recursos públicos?*

Nesta disciplina, começaremos a construir as bases para o entendimento dessa questão central, no contexto do sistema brasileiro de planejamento e orçamento. Antes, porém, vamos compreender melhor o que é Orçamento Público.

## O QUE É ORÇAMENTO PÚBLICO?

Em termos simples, o Orçamento Público reúne, de forma sistemática e organizada, todas as receitas estimadas para determinado ano e o detalhamento das despesas que o governo espera executar. Na sua forma, portanto, ele é um documento contábil de receitas e despesas.

*Vamos refletir um pouco: que problemas e propostas de ação devem constar do orçamento? De que forma ele deve ser elaborado e executado?*

Observe que, ao responder a essas perguntas, estaremos reconhecendo no Orçamento Público mais do que um conjunto de registros de receitas e despesas:

- ▶ de um lado, ao definir que receitas serão arrecadadas e que despesas serão financiadas com essas receitas, o orçamento promove uma redistribuição de recursos entre os diferentes segmentos da sociedade, para o benefício de toda a coletividade; e
- ▶ por outro lado, a definição de quem participará da elaboração do orçamento e de como se dará sua execução confere poderes políticos, sociais e econômicos a determinados atores.

Podemos perceber, portanto, que o orçamento não é apenas um **instrumento contábil**, mas fundamentalmente um **instrumento político de alocação de recursos** econômicos e sociais entre segmentos da sociedade.

Para a gestão pública, o orçamento é importante na medida em que se torna instrumento para a consecução de alguma coisa que faça sentido para a comunidade e que atenda ao interesse público. Nas diversas áreas de intervenção governamental – saúde,

educação, habitação, transporte e outras – o orçamento deve refletir um planejamento de boa qualidade e deve conter as ações e os atributos necessários para a obtenção de um resultado satisfatório para a sociedade.

*Vamos ver como está estruturado o sistema orçamentário no Brasil?*

## SISTEMA BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

Depois de muitas décadas de Administração Pública conturbada por desequilíbrios econômicos e instabilidade política e social, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu as bases para a retomada de um processo amplo de planejamento. Longe de se restringir ao modelo dos grandes planos nacionais adotados ao longo do século XX, a Constituição preconizou:

- ▶ a adoção de sistema de planejamento constituído por **planos e programas nacionais, regionais e setoriais**;
- ▶ a consolidação de um **Plano Plurianual** de médio prazo; e
- ▶ a determinação de que o detalhamento deve ser feito anualmente por meio de uma **lei de orçamento anual**, elaborada e executada de acordo com o disposto na **lei de diretrizes orçamentárias**, igualmente de periodicidade anual.

A relação entre planejamento e orçamento se dá na interação desses instrumentos, cuja dinâmica é importante ao gestor público conhecer.

*Estamos falando de planos e planejamentos de médio e longo prazo por setor. O que você entende por essas especificações?*

Como médio e longo prazo podemos considerar os planos, os programas e as políticas elaborados para as diversas áreas de governo. Alguns desses instrumentos decorrem de leis federais, outros de normas locais. São exemplos:

- ▶ o plano municipal de saúde, exigido pela Lei n. 8.142, de 28 de dezembro 1990, para que o município receba recursos do Sistema Único de Saúde (SUS);
- ▶ o plano municipal de assistência social, exigido pela Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para que o município receba repasses federais para assistência social;
- ▶ o plano diretor local, exigido pelo Estatuto da Cidade – Lei n. 10.257, de 10 de julho, 2001 –; e
- ▶ o plano municipal de educação, consoante o Plano Nacional de Educação e seus planos decenais.

O Orçamento Público organiza a programação de gastos por área de atuação governamental, compatibilizando o conteúdo dos planos setoriais com as orientações estratégicas do governo. Assim, a programação de gastos do orçamento será tão boa quanto for a qualidade desses planos de médio e longo prazo.

Nos termos da Constituição Federal de 1988, o sistema orçamentário compõe-se das leis orçamentárias, dos órgãos envolvidos no processo orçamentário e das normas que regem a elaboração e a execução dessas leis, quais sejam:

- ▶ Lei do Plano Plurianual (PPA);
- ▶ Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e
- ▶ Lei Orçamentária Anual (LOA).

A seguir, veremos o papel e o conteúdo de cada uma, bem como a relação que se estabelece entre elas, conforme definido pela Constituição de 1988.

## PLANO PLURIANUAL

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

### Finalidade e Conteúdo

A lei do PPA define as estratégias, diretrizes e metas do governo para o médio prazo. Não se trata apenas de propor ações a serem implementadas em dado período. Trata-se de instituir um plano de ação que, partindo de um **planejamento estratégico\***, discrimine os **objetivos de governo** a serem perseguidos durante o mandato do chefe do poder executivo, estabeleça os **programas setoriais** a serem implementados e defina as **fontes de financiamento** e as metodologias de elaboração, gestão, avaliação e revisão dos programas. O plano abrange, inclusive, as ações não orçamentárias que contribuem para os objetivos dos programas. Observe a Figura 1.

**\*Planejamento estratégico** – planejamento sistêmico das metas de longo prazo e dos meios disponíveis para alcançá-las. Considera não somente os aspectos internos à organização, mas principalmente o ambiente externo no qual a empresa está inserida. Fonte: Lacombe (2004).

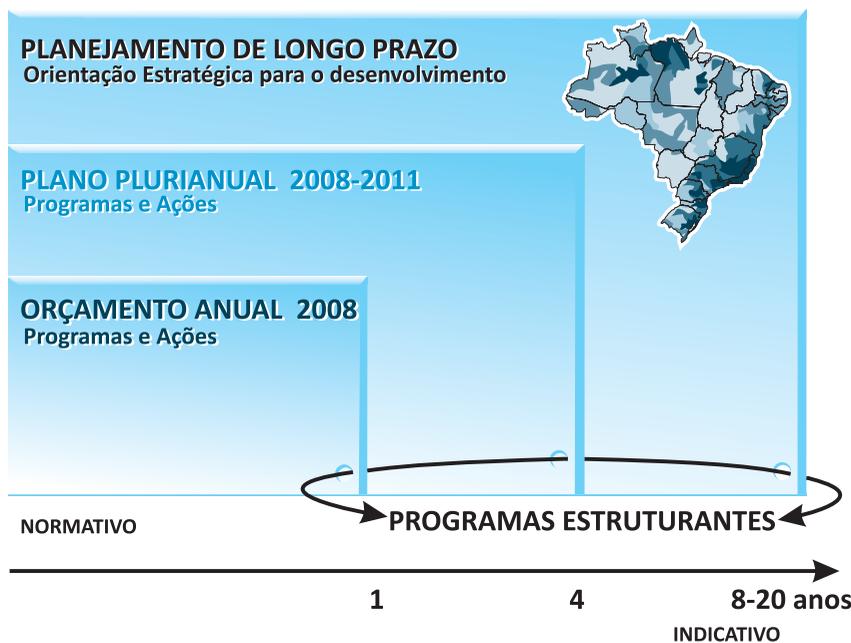


Figura 1: Integração entre planejamento e orçamento  
Fonte: Brasil (2007, p. 42)

Note o papel do PPA como instrumento de planejamento intermediário entre o planejamento de longo prazo e a programação orçamentária de curto prazo.

Agora, vamos analisar o que diz a Constituição Federal de 1988, artigo 165 – Leis de iniciativa do Poder Executivo –, § 1º sobre o PPA:

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. (BRASIL, 1988).

Observe que o dispositivo constitucional apresentado anteriormente não traz propriamente uma definição do que seja o PPA. A definição do PPA, seus conceitos, organização, elaboração e execução deverão ser objeto da lei geral de finanças públicas prevista no artigo 165, § 9º, da Constituição Federal, ainda pendente de votação pelo Congresso Nacional. Na falta dessa lei, a regulamentação tem se dado por decretos e portarias do Poder Executivo Federal e por normas suplementares locais.

O que o dispositivo constitucional faz é estabelecer condições que deverão ser observadas pelo PPA. Uma dessas condições requer que o PPA especifique as despesas de capital a serem realizadas na vigência do plano e explicita a que objetivos e metas essas despesas estão relacionadas.

*O PPA deve discriminar as despesas de capital, bem como outras despesas delas decorrentes. Mas a que essas despesas estão relacionadas? Você sabe?*

Para conhecer mais sobre a Portaria Interministerial n. 163, acesse: <[http://www.anvisa.gov.br/legis/portarias/163\\_01.pdf](http://www.anvisa.gov.br/legis/portarias/163_01.pdf)>. Acesso em: 13 out. 2011.

De acordo com a Portaria Interministerial n. 163, de 4 de maio de 2001, as despesas de capital são aquelas que contribuem, diretamente, para a formação ou para aquisição de um bem de capital. Despesas de capital são aquelas relativas, principalmente, a

obras, instalações, equipamentos e material permanente. As despesas decorrentes das despesas de capital são aquelas relacionadas com a manutenção das obras, instalações e equipamentos, bem como com o custeio de sua utilização e funcionamento. Por exemplo, a construção do edifício sede de um hospital é despesa de capital da qual provém importantes despesas correntes, relacionadas não só com a manutenção do prédio, mas também com o funcionamento dos serviços de saúde ao qual o prédio se destina (contratação e remuneração dos médicos, aquisição de medicamentos, pagamento de energia, água e telefone etc.).

Também devem estar no PPA as despesas relativas aos programas de duração continuada, que são as despesas com a manutenção de bens e serviços já existentes.

Note que a ênfase do dispositivo constitucional volta-se, claramente, para a definição das obras e equipamentos de caráter **estruturante** ao desenvolvimento local, estadual ou nacional, bem como ao planejamento do conjunto de serviços públicos e ações de caráter **permanente**. Na consideração desses dois aspectos reside a natureza estratégica e a razão de ser do PPA, qual seja, a realização de ações estruturantes e permanentes para alavancar o desenvolvimento humano, social e econômico.

A Constituição Federal define, ainda, que todas as despesas do PPA devem ser regionalizadas. No caso da União, a regionalização se dá pelas cinco macrorregiões definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Além dessas, usa-se também a categoria “Nacional” para as despesas que não são regionalizadas ou que, por sua natureza, não se prestam à regionalização. No caso dos Estados e municípios, a regionalização se reporta a distritos definidos segundo critérios do governo local (regiões administrativas, distritos sanitários etc.).

O PPA tem, na concepção do sistema orçamentário brasileiro, a função primordial de orientar a programação de ações da Administração Pública, as quais deverão estar sempre em consonância com aquele. É o que se depreende de vários dispositivos constitucionais.

## Estrutura

O sistema brasileiro de orçamento adota, como princípio básico de planejamento, a organização das informações orçamentárias em **programas**, formulados a partir dos planos estratégicos de longo prazo e da previsão de recursos por área.

Programa é um conjunto de ações que visam à concretização de um objetivo nele estabelecido.

O PPA Federal para o período 2008-2011 compõe-se de duas partes, quais sejam:

- ▶ **Base Estratégica:** na qual é feita uma análise da situação econômica e social. Também define as diretrizes, objetivos e prioridades do governo, estima os recursos orçamentários por setor e identifica as diretrizes, objetivos e prioridades dos órgãos setoriais.
- ▶ **Programas:** apresenta a identificação dos problemas a serem solucionados, dos objetivos a serem alcançados e das ações necessárias à consecução desses objetivos.

O PPA discrimina, ainda, os **Programas Finalísticos**, ou seja, aqueles que proporcionam bens ou serviços para atendimento direto a demandas da sociedade. Cada programa traz metas e indicadores de desempenho. Os demais programas são classificados como **Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais**, compreendendo aqueles voltados para a oferta de serviços ao próprio Estado, a gestão de políticas e o apoio administrativo.

A título de ilustração, vamos analisar a Figura 2, a seguir, que mostra um programa constante do PPA Federal 2008-2011 na área de abastecimento alimentar:

Veja a lei que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011 no sítio: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11653.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11653.htm)>. Acesso em: 13 out. 2011.

Projeto de Lei do Plano Plurianual 2008 - 2011 Valores em R\$ 1,00

Anexo I – Programa de Governo – Finalístico **A**

Objetivo de Governo Promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de rendas  
 Objetivo Setorial Impulsionar o desenvolvimento sustentável do país por meio do agronegócio

<b>Programa</b>	<b>0352</b>	<b>Abastecimento Agroalimentar</b>	<b>Órgão Responsável 22000</b>	<b>Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)</b>
-----------------	-------------	------------------------------------	--------------------------------	---

Objetivo Contribuir para a sustentabilidade da atividade agropecuária, mediante a implementação de políticas públicas e de mecanismos de apoio à produção e comercialização e ao armazenamento, bem como manter estoques de produtos agropecuários para a regularidade do abastecimento interno visando o equilíbrio de preços ao consumidor e a segurança alimentar da população brasileira  
 Público-alvo Produtor rural, agricultores familiares, agroindústrias, assentados da reforma agrária, usuários de informação e conhecimento, instituições financeiras e de comercialização, agentes de transportes e armazenamento, famílias em situação de risco nutricional, governo segmento varejista

Indicador (Unidade de Medida)	Referência		2011	Regionalização	Consolidação dos Totais	Valores do Programa Estera/Cat.		Totais
	Data	Índice				2008	2009	
Margem de Disponibilidade de Algodão em Pluma (percentagem)	30/11/2003	15,00	59,00	Nacional <b>C</b>	28.564.814,287	Fiscal	28.523.777,508	
Margem de Disponibilidade de Arroz em Casca (percentagem)	30/11/2003	9,00	6,00	Sudoeste	14.925,000	Despesas Correntes	18.172.005,197	
Margem de Disponibilidade de Milho (percentagem)	31/12/2003	17,00	18,00			Despesas de Capital	10.351.572,311	
Margem de Disponibilidade de Trigo (percentagem)	28/02/2004	3,00	3,00			Seguridade Social	56.161,779	
Número de Produtores Rurais Atendidos pelos Instrumentos de Apoio à Comercialização de Produtos Agropecuários (unidade) <b>B</b>	30/12/2006	11.006,00	17.084,00			Despesas Correntes	56.161,779	
Produção Nacional de Grãos (milhão de t)	30/04/2004	123,20	150,00			<b>Total</b>	<b>28.579.739,287</b>	<b>D</b>
Volume de Recursos Aplicados no Apoio à Comercialização de Produtos Agropecuários (R\$ mil)	30/12/2006	3.133.029,00	4.271.152,00					
Volume de Recursos Aplicados no Apoio à Produção de Produtos Agropecuários (R\$ mil)	01/08/2007	11.301.553,00	16.639.331,00					

AÇÕES DA ESFERA FISCAL

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

Atividade									
Cód.	Título	Produto (unidade de Medida)	Órgão Executor	Regionalização	R\$	Financeiro/Físico			
						2008	2009	2010	2011
2138	Aquisição de Produtos para Comercialização <b>F</b>	Produto adquirido (Ton)	MAPA	Nacional	R\$ Meta	100.007.967 104.456	104.508.326 113.486	109.211.200 118.594	114.125.704 123.930

Figura 2: Projeto de Lei do Plano Plurianual 2008-2011  
 Fonte: Adaptada de Brasil (2008d, Anexo 1)

Note que a **parte A** da Figura 2 traz o cabeçalho do demonstrativo. Esse espaço nos informa:

- ▶ trata-se de um Programa Finalístico;
- ▶ o programa está ligado a um objetivo amplo de governo (“Promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda”) e a um objetivo setorial mais específico (“Impulsionar o desenvolvimento sustentável do país por meio do agronegócio”);
- ▶ o programa se denomina Abastecimento Agroalimentar, de código 0352; e
- ▶ o programa está a cargo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), de código 22000.

Analise a parte A por alguns instantes e, então, retorne a este texto.

A partir daí, ainda na parte **A**, o demonstrativo passa a informar a concepção do programa como política pública. Para isso, define:

- ▶ qual é o objetivo específico do programa (que deve ser diretamente relevante para se alcançar o objetivo de governo e objetivo setorial visto anteriormente); e
- ▶ qual é o público alvo das ações que serão implementadas no âmbito do programa.

Nas partes **B, C e D**, o demonstrativo traz, sinteticamente, três conjuntos de informação: os indicadores de referência do programa, a sua regionalização e os seus valores financeiros.

Os indicadores, mostrados na parte **B**, são as variáveis a serem monitoradas ao longo da execução das ações do programa, variáveis essas cujo comportamento se supõe contribuir diretamente para a obtenção do objetivo do programa.

Por exemplo, na coluna “referência”, a quarta linha informa que, em 30 de dezembro de 2006, havia 11.006 produtores rurais atendidos pelos instrumentos de apoio à comercialização de produtos agropecuários e que a meta do programa é chegar a 17.084 agricultores atendidos até 2011. A quinta linha diz que, em 30 abril de 2004, havia-se atingido o patamar de 123,2 milhões de toneladas de grãos produzidos e que a meta do Programa até 2011 é garantir a produção de 150 milhões de toneladas.

A parte **C** traz a regionalização e define em que região do país se dará a aplicação dos recursos. O Programa aplicará R\$ 14,9 milhões na Região Sudeste e R\$ 28,6 bilhões em Regiões ainda não definidas e, portanto, classificadas como “Nacional”.

*Observe que o expressivo montante de recursos classificados como “Nacional” equivale a não regionalização. Essa é uma das principais deficiências de nosso planejamento orçamentário na atualidade, pois a falta de uma regionalização efetiva das despesas reflete falhas no modelo e nos instrumentos de planejamento, inclusive a carência de sistemas de informação*

Análise as partes B, C e D à medida que o texto fizer referência a elas.



*que subsidiem o planejamento das ações nas diversas áreas de políticas públicas. Você concorda?*

Dando continuidade à análise da Figura, a parte **D** traz a coluna de valores do programa e especifica o montante de recursos a serem aplicados em suas ações, detalhados por esfera e categoria econômica. No próximo módulo, estudaremos em detalhe a classificação da despesa.

Uma vez definidos os principais atributos do Programa, o demonstrativo passa a detalhar as ações que o compõem. Essas ações podem ser de **três tipos**:

- ▶ **Projeto**: conjunto de operações limitadas no tempo (ou seja, com início e fim definidos), visando à criação de produtos ou de processos voltados para a expansão ou para o aperfeiçoamento da ação governamental.
- ▶ **Atividade**: conjunto de operações executadas contínua e permanentemente (ou seja, não tem data de término definida), visando à manutenção da ação governamental.
- ▶ **Operações especiais**: despesas constantes do orçamento que não se enquadram em nenhuma das categorias anteriores, por não resultarem em produto ou na prestação direta de bens ou serviços.



Entenda como essas definições se aplicam na prática acompanhando a descrição do tópico **E** e **F** apresentados a seguir.

Na parte **E** da Figura 2, a ação detalhada é do tipo projeto: “Conclusão da Obra da Unidade Armazenadora Uberlândia – MG”. Trata-se de projeto porque tem início e fim definidos e objetiva ampliar a capacidade instalada. Nessa mesma linha do demonstrativo, são definidos os atributos de um projeto: produto (obra executada), unidade de medida (percentual de execução física), data de início e término (03/2006–03/2009), órgão executor (MAPA), valor total estimado do projeto (R\$ 26,6 milhões), regionalização (Sudeste) e programação de execução financeira e física (R\$ 3 milhões em 2008, cumprindo 12% de execução física da obra, e R\$ 11,9 milhões em 2009, cumprindo os restantes 68% de execução física da obra). Observe que 20% da obra já havia sido executada antes de 2008.

Na parte **F** da Figura, a ação detalhada é do tipo atividade: “Aquisição de Produtos para Comercialização”. Observe que, por ser atividade e, portanto, uma ação continuada do governo, o detalhamento da ação não traz data de início e término, nem valor total estimado; mas traz os demais atributos, inclusive as metas físicas a serem alcançadas.

Observe que o objetivo das ações constantes do PPA é contribuir para a consecução dos objetivos do programa no qual essas ações estão inseridas. Portanto, os gestores precisam monitorar o andamento de cada ação e verificar se a execução dessas ações está surtindo os efeitos esperados em relação aos objetivos do programa. Há dois tipos de elementos no quadro que auxiliam esse monitoramento: o primeiro são os indicadores dos programas, que discutimos na parte B e são as variáveis que monitoram diretamente a consecução dos objetivos; o outro são as metas físicas de cada ação, que definem as quantidades de bens e serviços a serem realizados ou adquiridos para que o programa se cumpra, nos limites dos recursos financeiros disponíveis.

*Volte à Figura 2 e reflita: você entendeu como se estrutura um programa no PPA? Consegue ver a ligação entre o objetivo de governo, o objetivo setorial, o objetivo do programa e os projetos e atividades propostos? Se ainda houver dúvida, recorra ao seu tutor!*

Alguns manuais referentes ao ciclo de elaboração, execução, monitoramento, avaliação e revisão do PPA Federal estão disponíveis no sítio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.



## Elaboração do PPA

A elaboração do PPA segue duas etapas: formulação da proposta inicial pelo Poder Executivo e apreciação e votação da proposta pelo Poder Legislativo.

A formulação da proposta de PPA pelo Poder Executivo envolve todos os órgãos da Administração Pública (chamados de setoriais), que elaboram suas propostas e as encaminham ao órgão central de planejamento. Para que seja consistente e de boa

qualidade, a elaboração das propostas setoriais precisa ser precedida de sensibilização e treinamento dos dirigentes e gestores públicos em planejamento estratégico e elaboração de programas. Ademais, todas as áreas finalísticas dos órgãos envolvidos no enfrentamento de um problema precisam estar mobilizadas e articuladas nesse processo preparatório de elaboração do programa. Os atores envolvidos na elaboração do PPA devem ser capazes de definir os atributos essenciais de um programa, que são:

- ▶ a definição do problema;
- ▶ os objetivos do programa;
- ▶ o público-alvo do programa;
- ▶ a estratégia de implementação do programa; e
- ▶ os indicadores de desempenho para aferir eficiência, eficácia e efetividade das ações.

Devem, além disso, ser capazes de formular o plano de ação associado ao programa, contendo as atividades e os projetos a serem implementados, com os respectivos atributos técnicos (finalidade, produto, unidade de medida, custo total, duração etc.). Trata-se de tarefa que requer treinamento e capacitação prévia.

Uma vez consolidada a proposta de PPA pelo Poder Executivo, esta é encaminhada ao Poder Legislativo para apreciação por parte dos parlamentares. A Constituição Federal estabelece que o projeto de PPA deverá ser encaminhado ao Poder Legislativo até 31 de agosto do primeiro ano de mandato do governante, para vigorar do segundo ano até o fim do primeiro ano do mandato seguinte:

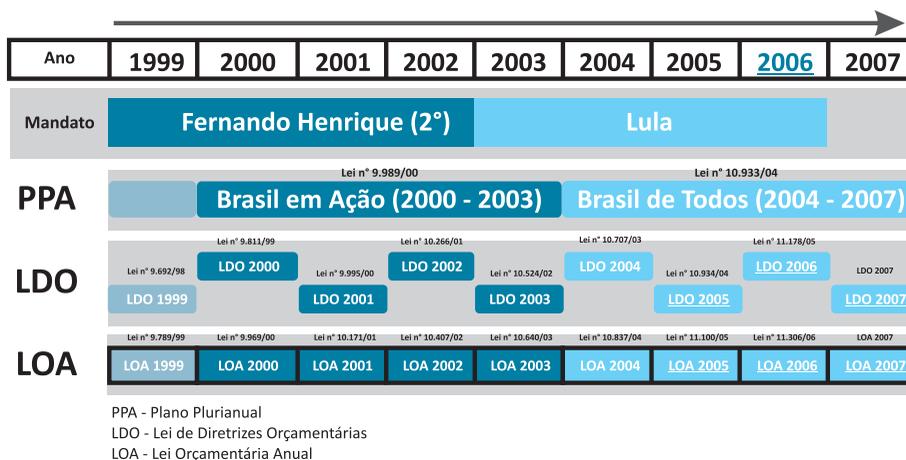


Figura 3: Cronologia das leis orçamentárias  
Fonte: Brasil (2006?)

Assim, podemos, então, afirmar que o projeto de PPA passa pelo processo de discussão e alteração, que compreende as seguintes etapas gerais:

- ▶ a realização de audiências públicas com as autoridades governamentais e a sociedade;
- ▶ a definição de regras para emendar o projeto de lei;
- ▶ a apresentação das emendas ao projeto de lei;
- ▶ a apresentação e votação do relatório sobre o projeto de lei e suas emendas na Comissão de Orçamento;
- ▶ a apresentação e votação do parecer da Comissão de Orçamento no plenário do Legislativo;
- ▶ o encaminhamento do autógrafa ao chefe do Poder Executivo, para sanção ou veto; e
- ▶ a publicação da lei no *Diário Oficial*.

É importante que o gestor público conheça e acompanhe a discussão da proposta de PPA no Poder Legislativo, uma vez que a Constituição Federal conferiu a esse Poder prerrogativas para modificar a proposta. Tais prerrogativas permitem que se discutam amplamente os objetivos e programas propostos pelo Poder Executivo e se introduzam no PPA demandas sociais não contempladas na proposta original.

Nos sítios do Senado Federal e da Câmara dos Deputados você pode acessar todos os documentos referentes à apreciação da proposta de PPA Federal 2008-2011 pelo Congresso Nacional – o projeto de lei, as emendas apresentadas, a análise da receita, o relatório geral, os programas aprovados etc.



*Ao final desse exercício, você deve ter notado que é muito trabalhoso o acesso a informações orçamentárias folheando documentos, mesmo eletronicamente. Quando o volume de informações é muito grande, acessá-las dessa forma torna-se excessivamente custoso. Na próxima Unidade, aprenderemos a buscar as informações por meio de um sistema informatizado que facilita enormemente o trabalho de recuperação e cruzamento dos dados.*

### Execução do PPA

Os programas do PPA são detalhados e executados, ano a ano, por meio da LOA. Apenas programas presentes no PPA podem ser incluídos nela. Assim, é pelo acompanhamento da elaboração e execução da LOA que podemos verificar se o PPA está sendo cumprido de forma satisfatória. Discutiremos esse ponto mais adiante, ao abordarmos a execução dessa lei..

Em consonância com a visão de gestão pública flexível e voltada para resultados, a estrutura federal de gestão do PPA prevê a participação ativa de dois importantes atores no seu processo de execução. São eles:

- ▶ **Gerentes de programa:** em geral, os titulares da unidade administrativa à qual o Programa está vinculado, os quais têm como atribuições principais buscar mecanismos inovadores para o financiamento e gestão das ações do programa e, ainda, gerir as restrições que possam influenciar o desempenho do Programa.
- ▶ **Coordenadores de ação:** responsáveis diretos pela execução de cada ação e têm como atribuições principais viabilizar a execução e o monitoramento das ações; responsabilizam-se pela obtenção do produto expresso na meta física da ação e pela gerência sobre as restrições que possam influenciar na execução de cada ação (Decreto n. 6.601, de 10 de outubro de 2008).

Observe que as atribuições dos gestores de programas e dos coordenadores de ações vão além do mero cumprimento protocolar de execução orçamentária. Eles devem mobilizar recursos, articular apoios e parcerias e adotar procedimentos criativos para contornar obstáculos e carências, garantindo, desse modo, o cumprimento dos objetivos e metas do Plano. É um desafio e tanto!

Nesse desenho gerencial, há dois aspectos que precisam ser aperfeiçoados para que o modelo de gestão funcione a contento, quais sejam:

- ▶ Flexibilizar e articular a estrutura de governo para o trabalho colaborativo, já que os programas e as ações envolvem, em geral, a participação de mais de um órgão e unidade administrativa para sua execução.
- ▶ Criar condições propícias para que os gestores públicos cumpram com o papel esperado, sobretudo mediante a instituição de incentivos e fatores motivacionais para uma gestão por resultados e a construção de capacidade de trabalho em termos de recursos humanos, tecnológicos e informacionais.

Logo, sob esses dois aspectos, podemos afirmar que a estrutura da Administração Pública ainda é deficiente, mesmo no âmbito da União.

### Avaliação do PPA

Assim como o conteúdo e a forma de elaboração e execução do PPA ainda estão pendentes de regulamentação, também os meios para avaliação desse plano carecem de definição. No caso do PPA Federal de 2008-2011, a própria lei que o instituiu define que se proceda à avaliação anual do Plano, a ser encaminhada ao Congresso Nacional até 15 de setembro de cada exercício, abordando aspectos como:

- ▶ o comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano, explicitando as razões

das eventuais discrepâncias verificadas entre os valores previstos e os realizados;

- ▶ a execução física e orçamentária das ações de cada Programa;
- ▶ os índices alcançados, por programa e por indicador, e previsão para os exercícios seguintes; e
- ▶ a avaliação, por programa, da possibilidade de alcance do índice final previsto para cada indicador e de cumprimento das metas, indicando, se for a condição, as medidas corretivas necessárias.

O amadurecimento da metodologia e dos instrumentos de avaliação do PPA e, conseqüentemente, do orçamento anual por meio do qual o PPA é executado está entre os principais desafios que se apresentam hoje para uma gestão pública de melhor qualidade. Nesse sentido, há diversas propostas em discussão, iniciadas por especialistas em Orçamento Público, mas todas ainda pendentes de muito trabalho. Na avaliação final do **PPA Federal 2004-2007**, a metodologia utilizada baseou-se na percepção dos gerentes de programas e de suas equipes, com a coleta de informações na ótica de autoavaliação, por meio de roteiros de questões respondidas no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN).

Se, na sistemática atual, o PPA é editado a cada quatro anos, as duas outras leis orçamentárias – LDO e LOA – são editadas todos os anos. Observe novamente a Figura 3 e observe que, para cada ano, há uma lei veiculando as diretrizes orçamentárias e uma lei tratando do orçamento anual. Vamos entender melhor essas duas leis.



Para saber mais sobre o modelo e os resultados da gestão e avaliação do PPA Federal, visite o sítio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

## LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

A LDO é a lei orçamentária que faz a ligação entre o PPA e a LOA. Ela cumpre diversas funções definidas pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Vejamos.

## Finalidade e Conteúdo

Para cumprir a função de levar para a LOA os objetivos e metas definidos no PPA, a LDO estabelece as metas e prioridades do governo para cada exercício e as regras a serem observadas na elaboração e na execução do orçamento anual. A finalidade original da LDO foi definida pela Constituição Federal, artigo 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 financeiras oficiais de fomento. (BRASIL, 1988).

A Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe, também, atribuições à LDO, como a de dispor sobre metas e riscos fiscais, programação financeira, limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento) e transferências de recursos a entidades públicas e privadas, entre outras.

Na falta de uma lei geral de finanças públicas, a LDO tem assumido a função de definir a estrutura do orçamento, dispor sobre as classificações orçamentárias e tratar de diversos outros assuntos relativos à elaboração e execução do orçamento.

Assim, é na LDO que os Poderes Executivo e Legislativo têm disposto sobre os seguintes pontos, entre outros:

- ▶ as regras para elaboração e execução do orçamento;
- ▶ as prioridades na aplicação dos recursos;
- ▶ os limites de gastos;
- ▶ as metas fiscais relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública;
- ▶ as regras para contratação de pessoal e aumento de remuneração;
- ▶ as alterações da lei orçamentária ao longo do ano;

- ▶ as alterações na legislação tributária, inclusive quanto a regras para a concessão de incentivos ou benefícios tributários;
- ▶ a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento;
- ▶ a execução de obras com indícios de irregularidades graves;
- ▶ as transferências de recursos a outros entes; e
- ▶ a avaliação, controle e transparência das contas públicas;

O aumento substancial dos assuntos tratados pela LDO desde sua criação em 1988 tem contribuído para a hipertrofia dessa lei, tornando-a cada vez mais complexa.

*Para que você tenha uma noção acerca do conteúdo dessa lei, navegaremos a seguir por alguns dispositivos constantes da LDO Federal para 2009 (Lei n. 11.768, de 14 de agosto de 2008). Preparado? Vamos começar?*

No Capítulo I da lei, o principal assunto tratado diz respeito à definição da meta de resultado primário. Em 2008, o **superávit\*** primário foi de R\$ 118 bilhões, ou 4,07% do Produto Interno Bruto (PIB). Para 2009, a LDO estabelece que o Governo Federal deverá gerar superávit primário em montante equivalente a 3,80% do PIB, valor que poderá ser reduzido em até R\$ 15,6 bilhões para o atendimento da programação relativa ao Projeto Piloto de Investimentos (PPI).

\*Superávit – diferença entre recebimento e pagamento em determinado período, quando os recebimentos superam os pagamentos. Fonte: Lacombe (2009).

No capítulo II, a LDO trata da estrutura e organização dos orçamentos. Define o que é programa, atividade, projeto, operação especial, unidade orçamentária etc. e, ao longo de onze artigos, discorre sobre conceitos que serão, futuramente, objeto da lei geral de finanças públicas, quando esta vier a ser aprovada.

A discussão de políticas públicas tem ocorrido mais nos anexos da LDO do que no texto da Lei.

O Anexo I traz o rol de prioridades e metas para a Administração Pública no exercício seguinte e tem sido objeto de grande interesse por parte do Poder Legislativo, já que, em tese, essas ações têm precedência na alocação dos recursos e na execução. Na prática, no entanto, o Tribunal de Contas da União tem constatado que, por razões técnicas e políticas, as ações constantes do anexo nem sempre são priorizadas.

O Anexo II e o Anexo III relacionam, respectivamente, os quadros que deverão acompanhar o projeto de lei orçamentária anual e as informações complementares que deverão ser fornecidas ao Congresso Nacional por ocasião da apreciação da LOA.

O Anexo IV cuida das metas fiscais, compreendendo a avaliação do cumprimento das metas fiscais do exercício anterior, a definição das metas de resultado nominal e primário para o exercício seguinte, a evolução do patrimônio líquido, as projeções para o regime geral de previdência social e o regime próprio dos servidores públicos, as projeções de gastos com benefícios assistenciais e a previsão de renúncias de receita.

O Anexo V traz o rol de despesas que não podem ser contingenciadas pelo governo durante a execução orçamentária e que, por essa razão, tem sido objeto de crescente interesse político.

O Anexo VI apresenta os riscos fiscais, que se referem a fatores que poderão impactar receitas e despesas no exercício seguinte, como variações na arrecadação de receitas, comportamento das taxas de inflação e juros, obrigações que o poder público terá que assumir etc.

E, por fim, o Anexo VII traz os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial.

Assim, podemos afirmar que é por intermédio dos Anexos da LDO que se definem as condições nas quais se dará a programação e a execução orçamentária para o exercício seguinte e, por consequência, quanto das metas do PPA poderão ser efetivamente implementadas.

## Elaboração da LDO

A elaboração da LDO pelo Poder Executivo fica a cargo dos órgãos de fazenda e planejamento do município, Estado ou União.

Porém, para traçar o cenário fiscal e definir as prioridades para o orçamento anual, a elaboração da LDO envolve um número maior de atores, inclusive mediante consulta aos órgãos setoriais nas diversas áreas de governo (educação, saúde, transportes etc.).

Uma vez consolidado, o projeto de LDO é encaminhado ao Poder Legislativo no primeiro semestre de cada ano, em prazo definido pela Constituição ou Lei Orgânica do Município. O Legislativo deve **apreciá-lo** e aprová-lo em tempo que permita a essa lei orientar a elaboração da proposta orçamentária para o exercício seguinte.

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

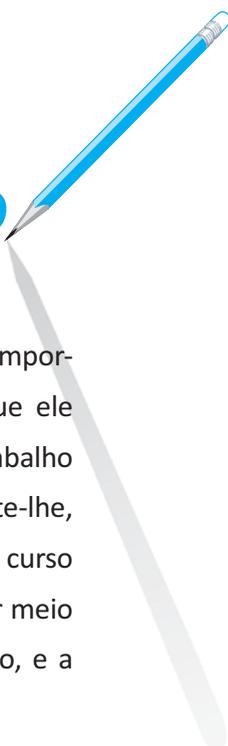
- ▶ a realização de audiências públicas com representantes do governo e da sociedade;
- ▶ a apresentação e publicação das emendas ao projeto de lei;
- ▶ a apresentação e votação do relatório sobre o projeto de lei e suas emendas na Comissão de Orçamento;
- ▶ a apresentação e votação do parecer da Comissão de Orçamento no Plenário do Legislativo;
- ▶ o encaminhamento do autógrafo ao Poder Executivo para sanção ou veto; e
- ▶ a promulgação e publicação da lei no Diário Oficial.

Uma vez aprovada a LDO, o processo orçamentário volta-se, então, para a elaboração da LOA, que discutiremos na próxima Unidade.



Nos sítios do Senado Federal e da Câmara dos Deputados você encontra os documentos referentes à apreciação da LDO pelo Congresso Nacional – a proposta do Poder Executivo, as emendas apresentadas, o relatório geral, a lei aprovada etc.

# Resumindo



Nesta Unidade, vimos que o Orçamento Público é importante instrumento de gestão governamental, uma vez que ele permite ao gestor público traduzir em programas de trabalho operacionais o planejamento estratégico do governo. Permite-lhe, também, fazer o acompanhamento gerencial das ações no curso de sua execução, o controle dos atos de governo, tanto por meio da fiscalização formal quanto da avaliação de desempenho, e a avaliação dos resultados alcançados.

Essas funções são cumpridas, no curso do processo orçamentário, pela interação entre o PPA, a LDO e a LOA. O PPA identifica os objetivos e as metas de governo a serem cumpridas em todo o período do plano. A LDO especifica quais, dentre o rol de ações e metas constantes do PPA, serão priorizadas no orçamento anual. Ademais, a LDO define as metas fiscais do governo para o exercício seguinte e orienta a elaboração da peça orçamentária.

Na próxima Unidade, apresentaremos a LOA, a qual especifica, em detalhes, a programação de trabalho dos órgãos para o exercício seguinte, materializando as políticas públicas em ações operacionais. Estudaremos também a linguagem orçamentária, dada pelas classificações de receitas e despesas com as quais o orçamento é escrito.



## Atividades de aprendizagem

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

1. Identifique as três principais leis que integram o sistema brasileiro de planejamento e orçamento e mostre, de forma sucinta, como elas se relacionam.
2. Leia os artigos 165 a 167 da Constituição Federal de 1988 e identifique três dispositivos que conferem ao PPA o papel de referência básica com a qual todas as demais leis e créditos orçamentários devem estar de acordo.
3. Consulte o PPA do seu Estado ou Município e descreva seus principais atributos, nos moldes em que fizemos para a Figura 2.
4. Navegue pelos documentos relativos à tramitação do PPA 2008-2011 no Congresso Nacional e identifique uma emenda que tenha proposto ações para sua região. Siga os seguintes passos:
  - a) Acesse <[www.sigabrasil.gov.br](http://www.sigabrasil.gov.br)>.
  - b) Clique em *Plano Plurianual* no menu à esquerda.
  - c) Clique na caixa *Relatório*, no diagrama.
  - d) Clique em *PPA 2008-2011*
  - e) Abra a pasta *Relatório do Relator* e clique na pasta *Decisões sobre as Emendas*.
5. Consulte a LDO do seu município e identifique o que ela dispõe em relação às despesas com pessoal.