**Planejamento e Orçamento – início do sucesso administrativo**

Enfim, chegamos ao coração econômico da administração pública.

**Um pouco de História**

A história do orçamento remonta à Carta Magna (1217) do rei João Sem-Terra, da Inglaterra, na qual era estabelecido o princípio de que não se poderia retirar recursos dos cidadãos sem prévio consentimento do Common Counsel (o Congresso da época).

Nesse primeiro momento, a cobrança de tributo só se tornaria legítima quando consentida pelo órgão de representação.

Em um segundo momento, os gastos também passaram a ser objeto de decisão por parte dos cidadãos, ou seja, o orçamento tornou-se o documento que permitiria o controle das ações governamentais.

Atualmente, ele é um plano elaborado pelo Executivo e aprovado pelo Legislativo, que mostra quanto de dinheiro o Estado (poderes Executivo, Legislativo e Judiciário – quando houver) vai ganhar e gastar em um determinado espaço de tempo. Pode ser visto também como um contrato entre as partes, entre cidadãos e poder público, em que os primeiros se comprometem a pagar algum dinheiro ao Estado, o qual, em troca, se empenha a prestar os serviços de que a população precisa.

**Descubra....**

Imagine que você queira consultar o orçamento público do seu município. Onde encontrar? Como vai procurar? Afina de contas, por onde você começa?

A proposta orçamentária parte do Poder Executivo. Pois bem, ela é publicada, ainda como proposta, no Diário da Câmara Municipal, se for a proposta para o município (se a proposta orçamentária for destinada ao estado, é publicada no Diário da Assembleia Legislativa daquele estado).

Depois de sancionado, o orçamento é publicado no Diário Oficial do Estado, se for do estado, e no Diário Oficial do Município, caso seja o orçamento público do município.

**Conheça mais...**

Os orçamentos públicos costumam ser documentos de inúmeras páginas e, muitas vezes, com dezenas de tabelas, gráficos, listas e textos. Se você se familiarizar com cada parte que o compõe, terá, com certeza, uma visão mais amigável desse documento.

**Domine as peças orçamentárias**

O Poder Executivo envia a proposta orçamentária ao Poder Legislativo. Em anexo à proposta vão:

1. Mensagem do prefeito ou do governador;
2. Texto da lei;
3. Lista de competências de cada órgão da administração pública;
4. A legislação que habilita o poder público a arrecadar e a gastar;
5. Quadros demonstrando o impacto das isenções fiscais sobre as receitas e a regionalização das despesas;
6. Quadros de detalhamentos das despesas (QDD).

***Concentração***

*A*lgumas alterações podem ocorrer, como, por exemplo,

a LDO obrigar a apresentação de algum novo item/demonstrativo.

Dicas para que você não forme ideias distorcidas sobre a apresentação do orçamento:

Gráfico é um elemento que pode compor a estrutura dos orçamentos, mas é bom esclarecer que você pode encontrar orçamentos que não trazem esse elemento em sua estrutura. Isso quer dizer que é um recurso que, em algumas vezes, é usado, mas não obrigatoriamente.

Pode ainda acompanhar o orçamento: lista com as competências de cada órgão e unidade orçamentária e organograma da administração pública.

***Seja perspicaz....***

Um orçamento pode parecer uma publicação um pouco confusa porque contém diversas tabelas com diferentes propósitos. Por isso, uma orientação:

É importante que você leia os quadros consolidados, pois são estudos prévios do orçamento, segundo os respectivos critérios de classificação. Essa iniciativa, sem dúvida, vai facilitar a sua compreensão.

Estude, agora, uma outra parte que compõe o orçamento, o QDD. Imaginamos que você esteja se perguntando: o que essa sigla significa? Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD) que são os quadros de detalhamento das despesas. Suas apresentações atendem aos critérios de poder, órgãos e unidade orçamentária quando esta existir.

No QDD, você encontra o detalhamento de todas as ações e políticas públicas que serão implementadas pelo poder público. Essa peça orçamentária traz:

## ÓRGÃO

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

AÇÕES – Código das ações

* Discriminação da fonte
* Classificação econômica
* Dotação total

Informações sobre a elaboração do orçamento no Brasil

Saiba que: o orçamento público no Brasil é elaborado sempre por iniciativa do Poder Executivo, segundo a técnica do orçamento-programa.

Essa técnica é uma forma de clarificar e orientar as ações desenvolvidas pelo poder público. Tem um mérito: o de dar visibilidade aos objetivos para as ações públicas. Isso quer dizer que é permitido ao (à) cidadão(ã) que paga os seus impostos saber o que o governo está devolvendo à sociedade em termos de serviços, seja em nível federal, estadual ou municipal.

É importante esclarecer

O orçamento no Brasil é autorizativo. Você sabe bem o que isso significa? Quando o orçamento é elaborado, indica quanto será gasto e de que forma, para cada ação do estado. Isso não significa, porém, que, obrigatoriamente, deve ser feito e gasto tudo o que consta do seu planejamento. O orçamento autoriza tendo em vista as necessidades e o plano de desenvolvimento de cada região. Se for possível realizar tudo o que se lê no orçamento público, ótimo! Caso não se consiga, por qualquer motivo, não há punição para os governantes.

Vale lembrar que, no Brasil, o orçamento público define um programa de trabalho anual, apontando as prioridades e a destinação dos recursos disponíveis para o período de 12 meses, a contar de 1º de janeiro.

É interessante ressaltar que, em outros países, não acontece assim. Nos Estados Unidos, por exemplo, o orçamento elaborado deverá ser realizado pelo governo no tempo em que foi estimado. Nesse caso, o orçamento é classificado como impositivo.

Mas de onde vem mesmo o dinheiro do orçamento público? Como se conseguem os recursos públicos? Você se lembra? A Introdução do módulo anterior define bem isso. Ele vem da própria sociedade em forma de impostos, taxas e contribuições e é devolvido à sociedade como bens e serviços.

Pois bem, os recursos públicos são apresentados no orçamento por meio de dotações. As dotações orçamentárias são os itens que apresentam a despesa pública, as ações que o poder público vai executar no seu detalhamento máximo.

A dotação orçamentária é, na verdade, a autorização para a execução de um programa, projeto ou atividade. É expressa em uma quantidade de recursos financeiros. É comum a gente ouvir dizer: “A dotação orçamentária para este projeto é de R$ 180 mil”.

### ***Entendendo bem a linguagem orçamentária***

As propostas orçamentárias podem ajudar a esclarecer muita coisa. Veja por quê.

Para facilitar sua leitura, o orçamento é elaborado segundo uma técnica específica. Tal técnica lança mão de algumas formas de classificação que possuem códigos padronizados entre esferas e poderes no Brasil.

A padronização permite a uniformização da linguagem utilizada e até a realização de comparações entre estados e municípios. Os conteúdos das propostas poderão ser entendidos em função das classificações utilizadas e dos objetivos cumpridos.

As propostas orçamentárias são classificadas em três categorias fundamentais:

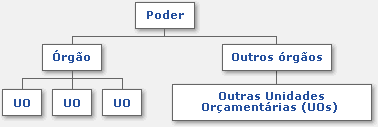
* **Institucional**(quem gasta?)
* **Funcional**(em que é gasto?)
* **Econômica**(como é gasto?)

Você reparou? Cada uma das classificações responde a uma pergunta. Fique você por dentro do “orçamentês” estudando agora cada uma dessas categorias.

***Classificação Institucional***

A classificação institucional traz duas informações importantes. Você sabe que a União, os estados e os municípios possuem órgãos que compõem a sua estrutura administrativa. Sabe também que esses órgãos podem ser de caráter normativo, como os conselhos, ou de caráter executivo, como os ministérios e as secretarias estaduais e municipais.

No orçamento, cada órgão se desdobra em unidade orçamentária, seja da esfera federal, estadual ou municipal. A soma dos orçamentos de cada unidade orçamentária resulta no orçamento global.



Essa classificação indica quem (Poder e órgão) realizará a despesa.

### ***Saiba mais...***

A classificação institucional permite que você veja a responsabilidade pelo gasto público detalhado em:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Poder** | **Órgão** | **Unidade Orçamentária** |

### ***Veja como é simples***

Nos municípios, o detalhamento por órgãos oferece a oportunidade de se saber, por exemplo, o montante de recursos destinado a esta ou àquela secretaria municipal. Analise com atenção um outro exemplo:

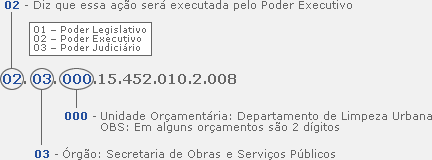
CATEGORIAS DA CLASSIFICAÇÃO INSTITUCIONAL – níveis de detalhamento:

* Primeiro nível – **poder**  
  Ex.: 1 Poder Executivo
* Segundo nível – **órgão**  
  Ex.: 17 Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
* Terceiro nível – **unidade orçamentária**   
  Ex.:
* 1702 Fundo Municipal da Criança e do Adolescente
* 1703 Fundo Municipal de Assistência Social
* 1704 Fundo Municipal de Desenvolvimento Social

Observe que existe um número ao lado de cada nível de detalhamento. É um código que, naturalmente, traz um dado importante.

Vamos ver quem é quem acompanhando o exemplo:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Código** | **Descrição da Ação (Projeto ou atividade)** | **Dotação** |
| 02.03.000.15.452.010.2.008 | Serviço de limpeza urbana | 157.200 |



Pare um pouco para registrar os resultados de sua análise. Vamos ajudar.

**Responda mentalmente**

* Os exemplos acima apresentam níveis de detalhamento?
* No primeiro exemplo, os níveis de detalhamento apresentam os responsáveis pelas despesas públicas com o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente?
* No quadro, estão apresentadas as três classificações do orçamento?
* O quadro mostra níveis de detalhamento orçamentário a partir da classificação institucional?
* Ao final da análise, é possível concluir que cabe às unidades orçamentárias a responsabilidade pela realização das despesas previstas no orçamento público?

**Confira**

Você deve ter dito “não” apenas ao terceiro item, já que estamos falando apenas da classificação institucional, isto é, da instituição responsável pelos recursos públicos.

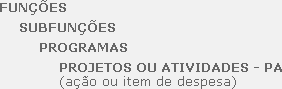
Agora é o momento de estudar a próxima classificação.

## *Classificação Funcional*

As linhas de ação do governo são definidas no orçamento a partir da classificação funcional. Estude o texto e, para ter sucesso em sua aprendizagem, dê um passo de cada vez, assim:

* *1º passo*: Leia todo o texto para ter uma visão geral do assunto em estudo;
* *2º passo*: Organize as ideias, destacando as mais significativas em um pequeno resumo;
* *3º passo*: Responda às perguntas;
* *4º passo*: Releia todo o seu trabalho.

A classificação funcional ajuda a identificar a programação de trabalho dos órgãos. Mostra quais serão suas ações e seus objetivos. É desdobrada em:



De olho no que é importante destacar:

Cada ação se encaixa em uma categoria mais abrangente. Ninguém fica solto no orçamento. Para cada ação, então, vai existir um programa, que faz parte de uma subfunção, ligada necessariamente a uma função.

A função, portanto, é a categoria mais abrangente de todas, podendo conter várias subfunções. O mesmo se pode dizer da subfunção e do programa, porém, são cada vez mais específicos. É isso que chamamos de desdobramento, lembra-se? Na classificação institucional, também existe desdobramento.

Veja agora o significado de cada um desses termos.

### ***Funções e subfunções***

Comecemos pelas funções. Essa categoria aponta as áreas de atuação do governo: Educação, Cultura, Habitação, Urbanismo, Saúde, Saneamento e por aí vai.

No Brasil, são 16 áreas de função de governo.

As funções para serem concretizadas são desdobradas em subfunções, que sintetizam as ações que o governo pretende realizar para cumprir as funções dos órgãos públicos.

### ***Programas***

O programa reúne projetos ou atividades com a finalidade de desenvolver uma política pública. Por exemplo, no caso do ‘apagão’, não bastava o governo fazer “Concessão de transmissão de energia hidráulica”. Outra ação fazia parte do programa “Abastecimento de energia elétrica”. Você se lembra bem, quer ver? Aí vai: “Campanha de uso racional de recursos naturais”.

### ***Projetos ou atividades (PA)***

Como você pode perceber, os projetos/atividades são o nível mais específico de detalhamento apresentado no orçamento, designando as ações propriamente ditas do poder público. Fica claro, então, que um projeto/atividade é sempre o detalhamento das partes de um programa.

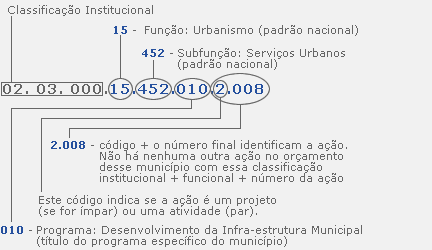
Você pode estar se perguntando: projetos e atividades têm o mesmo significado? Não! Veja a diferença:

Você distingue facilmente os projetos das atividades pela sua própria descrição. Os projetos são ações não contínuas, envolvendo, na maioria dos casos, despesas de capital, compra de materiais ou ações pontuais com começo, meio e fim. Exemplo? Restauração de avenidas. Outro exemplo para esclarecer ainda mais? Compra de viaturas ou treinamento de professores de alfabetização.

Já as atividades são ações contínuas, quase sempre envolvendo despesas correntes. O funcionamento da administração de todo e qualquer setor público depende das atividades. A administração do Conselho Municipal de Saúde, o funcionamento de uma escola ou de um hospital são exemplos de atividades. Repare que há uma continuidade nas ações. As aulas são diárias, e um hospital funciona 24 horas por dia. Observe, agora, o quadro que ilustra o texto.

Agora que você sabe quem é quem, acompanhe no nosso exemplo prático:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Código** | **Descrição da Ação (Projeto ou atividade)** | **Dotação** |
| 02.03.000.15.452.010.2.008 | Serviço de limpeza urbana | 157.200 |



### ***Fixando...***

Guarde bem na sua memória as categorias da classificação funcional (níveis de detalhamento):



Analisando o quadro, fica ainda mais fácil para você diferenciar projetos de atividades. Fique atento às codificações. O último número após o do programa indica se a ação é um projeto ou uma atividade.

Veja:

0184**x**, onde **x** pode ser:

1, 3, 5 e 7 - se a ação for um projeto  
2, 4, 6 e 8 - se a ação for uma atividade

**Conheça as subfunções ligadas à função Educação**

**Função**  
12 - Educação

**Subfunções**  
361 - Ensino Fundamental   
362 - Ensino Médio   
363 - Ensino Profissional   
364 - Ensino Superior  
365 - Educação Infantil   
366 - Educação de Jovens e Adultos   
367 - Educação Especial

***Modificar o orçamento. Uma possibilidade?***

Veja o que, de início, é importante você saber sobre isso: qualquer lei deve ter mecanismos institucionais para a sua alteração. Com o orçamento não é diferente. É sobre a Lei do Orçamento que incide o maior número de pleitos para modificações.

Então, esse documento pode mesmo ser mudado?

Pode sim, em algumas circunstâncias; no entanto, para se alterar o orçamento, é preciso conhecimento, um “saber fazer” e um certo esforço.

E dizemos mais: as maneiras pelas quais se pode alterar o orçamento são várias, sejam estas uma proposta ou a lei definitiva.

A seguir, veja como é.

***Enquanto é uma proposta***

Esse procedimento é muito comum. Os vereadores têm este poder: propor e incluir propostas. A essas alterações chamamos de ‘emendas’. Seguindo os trâmites normais do ciclo orçamentário, você chega lá.

Apresentam-se as emendas ao Poder Legislativo, se forem aprovadas, pronto! Está feita a alteração. Para a população fazer uma mudança na LOA ou no projeto de Lei, precisa passar pelo Poder Legislativo e um parlamentar assumir a autoria do projeto.

Caso contrário, pode-se recorrer ao artigo 14 da Constituição Federal, que dispõe sobre “Projeto de Lei de Iniciativa Popular”. Essa iniciativa, no entanto, precisa estar acompanhada da assinatura de 5% dos eleitores da esfera a que se destina a lei (municipal, estadual ou federal).

***Depois que já é uma lei***

As mudanças já se tornam menos simplistas porque a Lei Orçamentária é um instrumento mais rígido do que uma proposta; no entanto, há dispositivos de flexibilidade.

O Poder Executivo conta com dispositivos legais para fazer as alterações necessárias durante a própria vigência da Lei Orçamentária.

***Emendando o orçamento e contornando o rigor orçamentário***

Pense um pouco nisso: será que há liberdade total para se inserir emendas no orçamento? Qualquer um dos seus aspectos pode ser alterado? Pensou? Então, responda: qual item do orçamento você considera ou imagina que não pode ser alterado?

1. Serviços de terceiros
2. Projetos em andamento

Parabéns se você escolheu os dois itens. Sabe por que é assim? Porque ambos tratam de compromissos assumidos pelo Estado que não podem ser interrompidos. Você já pensou no que aconteceria se fossem desviadas as verbas de um projeto em andamento ou se o pagamento dos prestadores de serviço fosse interrompido?

### ***Atenção!***

Você percebeu que existem alguns constrangimentos à liberdade de propor emendas ao orçamento, não é mesmo? Isso quer dizer que não se pode ir mudando, assim sem mais nem menos, a Lei Orçamentária. Então, para que uma emenda não seja rejeitada por motivos técnicos, as regras do jogo devem ser seguidas.

### ***Sempre é bom lembrar!***

A proposta do orçamento, quando chega ao Legislativo, já vem fechada, isto é, não há recursos excedentes ou disponíveis, para que a população ou os (as) legisladores(as) disponham deles como bem queiram.

### ***Em consequência disso, você sabe que...***

Se todos os recursos já têm destino, qualquer proposta que se faça deverá indicar a origem dos recursos para ser viabilizada. Esses recursos serão necessariamente de outro projeto ou de outra atividade que já faça parte do orçamento. Então, é preciso saber muito bem onde não se pode propor alterações.

### ***Conferindo***

**Aqui pode ser mexido** (podem ser redirecionados) → Os investimentos, as inversões financeiras

**Aqui não pode ser mexido** (não podem ser redirecionados) → Despesas com pessoal, serviço da dívida

***Próximo item...***

Durante o exercício o(a) prefeito(a) poderá lançar mão de outro mecanismo de alteração do orçamento.

***CONTINGENCIAMENTO***

Saiba bem o que esta palavra significa. O chefe do Poder Executivo pode interferir nos gastos do orçamento em duas situações:

* Quando quer limitar a capacidade dos secretários de governo de gastar;
* Quando, realmente, o governo se encontra em dificuldades financeiras.

No segundo caso, o prefeito constata que as receitas começam a frustrar desproporcionalmente às previsões de arrecadação. Então, ele toma a decisão drástica de contingenciar o orçamento como medida preventiva para evitar uma paralisação da máquina pública, com a interrupção, por exemplo, do pagamento de pessoal.

Contingenciamento é, então, um recurso do Executivo para alterar o orçamento. Pode haver municípios com a saúde financeira perfeita que utilizem esse artifício. Até mesmo governos que mal acabaram de iniciar seu ano fiscal agem dessa mesma forma.

# *As transferências*

As transferências são o repasse de recursos da união para estados e municípios.

## *Transferências Obrigatórias*

São aquelas previstas na Constituição: Fundo de Participação dos Estados (FPE), e dos Municípios (FPM); o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX); o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB) e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).

## *Transferências Voluntárias*

São recursos oriundos de convênios, ajustes, acordos entre duas ou três esferas de governo, com o objetivo de realizar obras e serviços públicos.

Exemplo: as obras dos metrôs em Salvador, Belo Horizonte e Recife.

Pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a prefeitura que não cobrar impostos municipais, fica proibida de receber essas transferências.

Visite o site do Ministério da Fazenda. Esta é a sua principal fonte de informação MENSAL sobre a transferência de recursos da União!

* [Gestão orçamentária](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/gestao_orcamentaria.asp)
* [Transferências constitucionais](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais.asp)
* [Transferências voluntárias](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_voluntarias.asp)  
  ***Fonte***: SIAFI - Sistema de Administração Financeira (do Governo Federal)

**Vídeo de Apoio**

<https://www.youtube.com/watch?v=2jxW4UFD5vk>

<https://www.youtube.com/watch?v=8DW21KaDgro&t=96s>

<https://www.youtube.com/watch?v=pzqFRzc2W5Y>

<https://www.youtube.com/watch?v=5DvJULtg3Q8>

<https://www.youtube.com/watch?v=Pz4vQM_EmzI>

**Sugestão de Leitura**

# Drucker, Peter Ferdinand. O Gestor Eficaz

# Drucker, Peter Ferdinand. O Melhor de Peter Drucker

Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão Secretaria de Gestão Departamento de Programas de Cooperação Internacional em Gestão: TEXTOS DE REFERÊNCIA Orçamento e Gestão Voltados para Resultados no Setor Público: Comissão Européia Brasília 2006

**Referências**

BRASIL, Ministério da Saúde. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde - SUS. Brasília: Senado Federal. 1996.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - SUAS*. Brasília: Senado Federal. 2005.

BRASIL, República Federativa do. *Constituição Federal de 1988*. Brasília: Senado Federal. 1988.

BRUNET, Julio Francisco Gregory; BERTE, Ana Maria de Aveline e BORGES, Clayton Brito. *Estudo Comparativo das Despesas Públicas dos Estados Brasileiros: um Índice de Qualidade do Gasto Público ou Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul*. Estados Comparados por Funções do Orçamento.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008

Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), com a Oficina publicada na Revista Educação Pública em 16 de dezembro de 2008 – <http://www.ibase.br>

JUNQUEIRA, Lueiano Antonio Prates; ct aI. *Descentralização e lntersetorialidade na Gestão Pública Municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza*. Caracas: XI Concurso de Ensavos dei CLAD, 1997. p. 5-13.

MARIOTTI, Francisco C. E. *As receitas e as despesas públicas*.

MEDEIROS, Fábio Mauro de. *Convênios Públicos e seus Regimes Jurídicos*. São Paulo: FMM. p. 219. 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 34.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

REIS, Heraldo da Costa. *Fundos Especiais: uma nova fôrma de gestão de recursos públicos.* Rio de Janeiro: IBAM. 1993.

REZENDE, Fernando. *Federalismo Fiscal: novo papel para Estados e Municípios*. São Paulo: CEPAM e Correios, 1999. p. 87-96. (O Município no século XXI: Cenários c perspectivas.)

ROCHA, Fabiana; GIUBERTI, Ana Carolina. *Composição do gasto público e crescimento econômico: uma avaliação macroeconômica da qualidade dos gastos dos Estados brasileiros.* Economia Aplicada vol. 11 n°. 4, Ribeirão Preto. Outubro/dezembro de 2007. ISSN 1413-8050.

SILVA, Mauro Santos. *Vinculações de receitas não financeiras da União*. Panamá: VIII Congresso Internacional dei CLAD sobre la reforma dei Estado y de la Adrninistraeión Pública, 2003.

SILVA, Suelene dos Santos da Conceição; MORAES, Helder Boska de. *Fundos Especiais: uma ferramenta importante para a Municipalização das politicas setoriais*. In: Congresso de Controladoria e Contabilidade, 6., São Paulo. Anais eletrônicos. São Paulo: USP, 2006.