



O ORÇAMENTO PÚBLICO AO ALCANCE DO CIDADÃO

Denise Rocha

Assessora de Política Fiscal e Orçamentária

São Luís - MA

23 a 27 de agosto de 2004

1ª ETAPA - ENTENDENDO O ORÇAMENTO PÚBLICO

- ✎ A importância do orçamento público para o cidadão
- ✎ Compreendendo o ciclo orçamentário no Brasil
- ✎ Interpretando o Plano Plurianual
- ✎ Interpretando a Lei de Diretrizes Orçamentária
- ✎ Interpretando a Lei Orçamentária Anual
- ✎ Monitorando a execução orçamentária e financeira



ORÇAMENTO PÚBLICO: QUANDO E ONDE SURTIU?

- ✧ O marco mais significativo é a Magna Carta, outorgada pelo rei João Sem-Terra em 1215 na Grã-Bretanha.
- ✧ No Brasil este marco ocorre em função da chegada de D. João VI em 1808, quando a administração das finanças é transferida para o País através da criação do Erário Público e do Regime de Contabilidade.



ORÇAMENTO PÚBLICO: QUE BICHO É ESSE?



É a síntese do contrato firmado entre o governo e a sociedade, onde as contribuições da sociedade (receitas) são transformadas em ações do governo (despesas) para o período de 1 ano.

ORÇAMENTO PÚBLICO: PARA QUE SERVE?

O orçamento público é utilizado para gerenciar e controlar a aplicação dos recursos públicos e monitorar os gastos realizados pelo governo.



ORÇAMENTO PÚBLICO: QUEM GERENCIA, CONTROLA E MONITORA?

👉 O Poder Executivo
gerencia.



👉 O Poder Legislativo
controla.

👉 A Sociedade Civil
monitora.

ORÇAMENTO PÚBLICO: COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO

Como os recursos são limitados e o orçamento é feito para o período de um ano, é necessário planejar:

- 1) quais são as ações que deverão ser executadas?
- 2) como isso será feito?



ORÇAMENTO PÚBLICO: COMO EXPRESSÃO DAS DECISÕES POLÍTICAS

O processo de priorização das ações abrange três etapas de negociações:

- 1) entre o Poder Executivo e a Administração Pública;
- 2) entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo;
- 3) a Sociedade deve participar das duas etapas.



ORÇAMENTO PÚBLICO: COMO INSTRUMENTO DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

O orçamento público pode ser um poderoso instrumento de distribuição de renda.



👍 Isso ocorre tanto nas ações de caráter universal quanto nas de caráter focalizado.

👍 Exemplo: a oferta de serviços de educação, saúde e transporte público trará mais benefícios às pessoas que somente poderão ter acesso a esses serviços se eles forem ofertados pelo Estado.

ORÇAMENTO PÚBLICO: COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE

- ✂ O acompanhamento e o monitoramento do orçamento é a maneira mais tradicional de realizar o controle social sobre os atos do Poder Executivo.
- ✂ Esse controle da execução orçamentária pode ser utilizado tanto pela Sociedade, quanto pelos órgãos de Controle Interno e Externo.

- ✂ O controle interno é realizado pelos órgãos do próprio Poder Público, como órgãos de auditoria interna ou contabilidade, que cuidam para que todo o processamento da receita e despesa respeite as leis existentes.
- ✂ O controle externo, que tem o objetivo de verificar a legalidade das contas públicas é exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas.



ORÇAMENTO PÚBLICO: ABRANGÊNCIA E VOLUME DE RECURSOS

✎ A abrangência do orçamento depende do volume de recursos arrecadado.

👉 Por isso, o contrato firmado entre governo e sociedade pode ser rompido a qualquer momento.

☹️ Exemplo: Isto pode ocorrer se a arrecadação efetiva for menor que a previsão realizada.



PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS CLÁSSICOS

- ✂ **Unidade:** cada unidade governamental deve possuir apenas um orçamento.
- ✂ **Universalidade:** deve conter todas as despesas e todas as receitas do governo.
- ✂ **Anualidade ou Periodicidade:** deve ser elaborado e autorizado para um período determinado, geralmente um ano.
- ✂ **Orçamento bruto:** todas as parcelas da receita e da despesa devem aparecer no orçamento em seus valores brutos, isto é, sem dedução.
- ✂ **Discriminação ou Especialização:** as receitas e as despesas devem aparecer no orçamento de maneira discriminada para que se possa conhecer a origem dos recursos e sua aplicação.
- ✂ **Equilíbrio:** havendo desestabilização no sistema econômico (estagnação e desemprego) compete ao governo criar condições para a retomada do crescimento.
- ✂ **Legalidade:** determina que o orçamento precisa virar lei e ser elaborado conforme certas normas legais para poder valer.

PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS TRADICIONAIS

- ✂ **Não-afetação das receitas:** é a exigência de que as receitas não sejam vinculadas aos gastos.
- ✂ **Exclusividade:** a lei orçamentária deverá conter apenas matéria financeira, isto é, não deve abordar nenhum assunto que não se relacione com a estimativa de receita e com a fixação da despesa para o próximo exercício.
- ✂ **Clareza:** deve ser apresentado em linguagem clara e compreensível.
- ✂ **Publicidade:** deve ser amplamente divulgado.
- ✂ **Exatidão:** deve retratar a realidade e a efetiva capacidade de intervenção do setor público.
- ✂ **Programação:** deve expressar as realizações pretendidas de forma programada, isto é, especificando os meios necessários para sua efetivação: pessoal, material, serviço etc., em termos físicos e financeiros.

DISPOSITIVOS LEGAIS DO ORÇAMENTO PÚBLICO

👉 O contrato orçamentário é lei e seu processo de construção também obedece a dispositivos legais.

👉 As principais determinações legais estão presentes:

- 1) na Constituição Federal (Capítulo II, as Finanças Públicas);
- 2) na Lei 4.320/1964, que estabelece as normas específicas sobre elaboração e organização orçamentária;
- 3) nas Portarias n.ºs: 42/1999, 163/2001 e 300/2002; e
- 4) na Lei Complementar 101/2000, que versa sobre a Responsabilidade Fiscal.



A CONSTITUIÇÃO E O CICLO ORÇAMENTÁRIO

A Constituição determina a elaboração do contrato orçamentário com base em três instrumentos legais:



- ✗ Plano Plurianual - PPA;
- ✗ Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO;
- ✗ Lei Orçamentária Anual - LOA.

PLANO PLURIANUAL

➡ É o documento que expressa o planejamento do governo para um período de 4 anos, que abrange: o segundo, terceiro e quarto ano do mandato do governante eleito e o primeiro ano do governo seguinte para garantir a continuidade de ações de um governo para o outro.

➡ Contém o programa de trabalho do governo, e o detalhamento dos investimentos que serão realizados.



EXEMPLO DO PPA DO GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO

GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO

PLANO PLURIANUAL 2004-2007

PROGRAMAS E AÇÕES POR ÓRGÃOS

12000 - GERÊNCIA DE ESTADO DE DESENV. DAS CIDADES E MUNICÍPIOS-GEDECIM

PROGRAMA: 0138 - Moradia Cidadã

- Objetivo: Reduzir o Déficit Habitacional do Estado do Maranhão.
- Público Alvo: População de baixa renda, residente em domicílios rústicos e não duráveis.
- Indicadores do Programa:

Título	Unidade de Medida	Índice de Referência	Índice Esperado ao Final do PPA			
			2004	2005	2006	2007
TRD-Taxa de redução do déficit habitacional	Percentual	100	90	80	70	60

- Valores anuais do programa (R\$ 1,00)

2004	2005	2006	2007	Total
17.309.600	17.320.780	17.276.735	17.314.475	69.221.589

AÇÕES (Projeto / Atividade)

- Projeto: 1692 - Construção e Benefícios a Moradias na Área Rural
- Finalidade: Construir, reformar e ampliar unidades habitacionais no meio rural.
- Meta:

Produto	Unidade de Medida	Metas Financeiras para todo o Estado			
		2004	2005	2006	2007
		valor (R\$ 1,00)	valor (R\$ 1,00)	valor (R\$ 1,00)	valor (R\$ 1,00)
Casa construída.	Unidade	5.400.000	5.400.000	5.400.000	5.400.000

- Projeto: 1693 - Adequação da Infra-Estrutura Habitacional Rural
- Finalidade: Proporcionar às localidades rurais suporte de serviços básicos de infra-estrutura, de forma a elevar o nível da habitabilidade da população.
- Meta:

Produto	Unidade de Medida	Metas Financeiras para todo o Estado			
		2004	2005	2006	2007
		valor (R\$ 1,00)	valor (R\$ 1,00)	valor (R\$ 1,00)	valor (R\$ 1,00)
Lote implantado.	Unidade	760.000	760.000	760.000	760.000

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS



- ➡ Define metas e prioridades para a administração pública a partir do Plano Plurianual, assim como orientações para elaboração da Lei Orçamentária.
- ➡ Indica possíveis alterações na legislação tributária, na política salarial e de contratação de novos servidores.
- ➡ A Constituição Federal prevê a edição anual da LDO.

EXEMPLO DA LDO DO MUNICÍPIO DE IMPERATRIZ (MA)



PREFEITURA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - 2004

ANEXO DAS METAS E PRIORIDADES DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

AÇÃO	PRODUTO	UNIDADE DE MEDIDA	META FÍSICA
ESCOLA FELIZ			
Manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental.	Aluno matriculado	Pessoa	31.115
Manutenção e desenvolvimento da Educação Infantil.	Aluno matriculado	Pessoa	4.649
Manutenção e desenvolvimento da Educação de Jovens e Adultos.	Aluno matriculado	Pessoa	8.480
Manutenção e desenvolvimento da alfabetização de Jovens e Adultos.	Aluno matriculado	Pessoa	1.000
Esporte e Lazer na escola e nas Comunidades.	Pessoa atendida	Pessoa	50.000
Manutenção das atividades administrativas.	Ação desenvolvida		
Gestão de equipamentos urbanos.	Ação desenvolvida	unidade	2

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

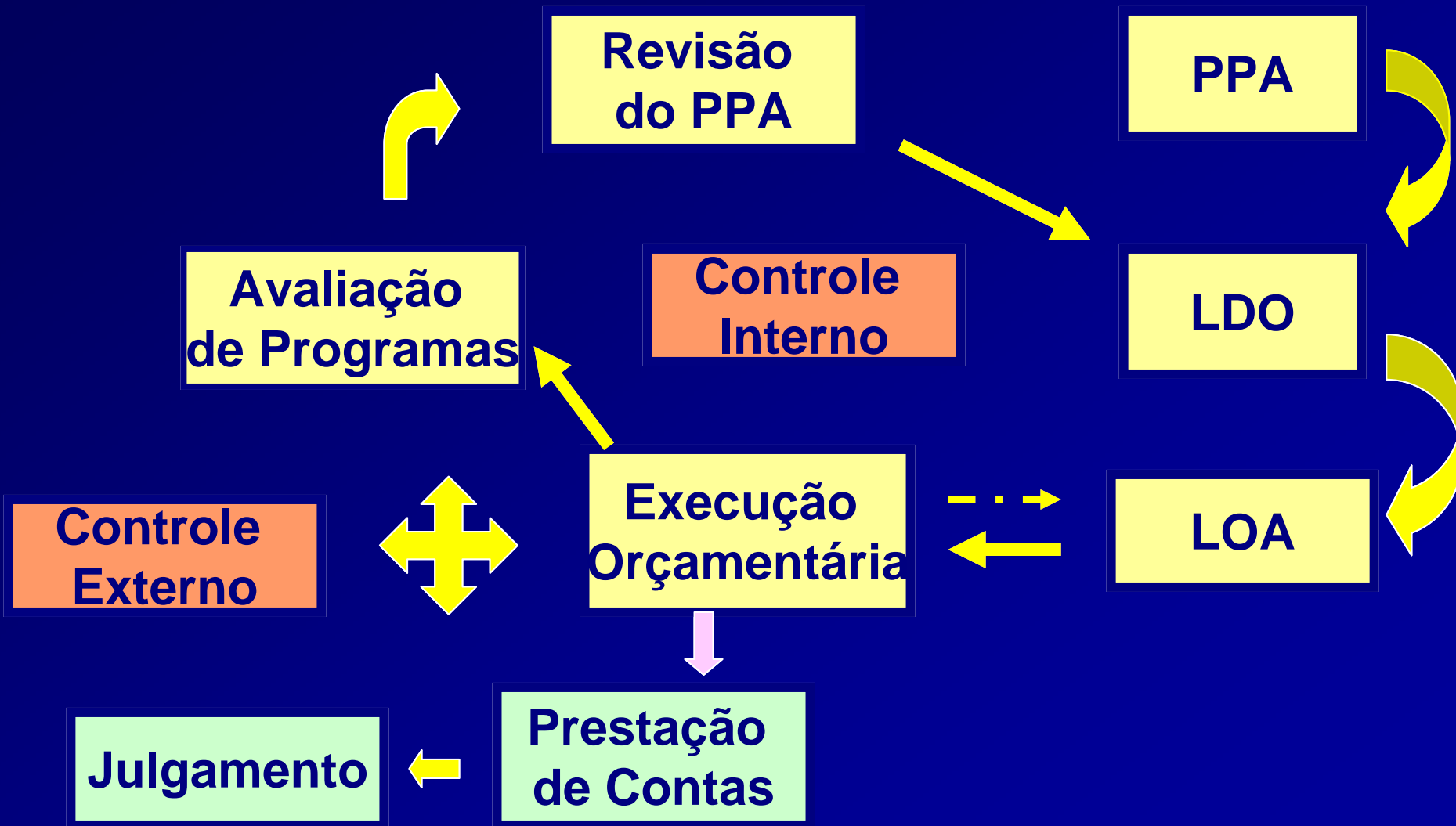
➡ É elaborada pelo Executivo segundo as diretrizes aprovadas na LDO e estabelece a previsão de despesas e receitas para o exercício seguinte.



EXEMPLO DA LOA DO MUNICÍPIO DE IMPERATRIZ (MA)

CÓD.	SIGLA	ÓRGÃO	VALOR
01001	CÂMARA	CÂMARA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ	3.806.830,00
11001	GAP	GABINETE DO PREFEITO	1.033.785,00
11002	GAV	GABINETE DO VICE-PREFEITO	296.925,00
11003	SEGOV	SECRETARIA DE GOVERNO E PROJETOS ESTRATÉGICOS	1.696.089,00
11004	PGM	PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO	761.940,00
11005	AGEM	AUDITORIA GERAL DO MUNICÍPIO	544.470,00
11006	FCI	FUNDAÇÃO CULTURAL DE IMPERATRIZ	1.102.045,00

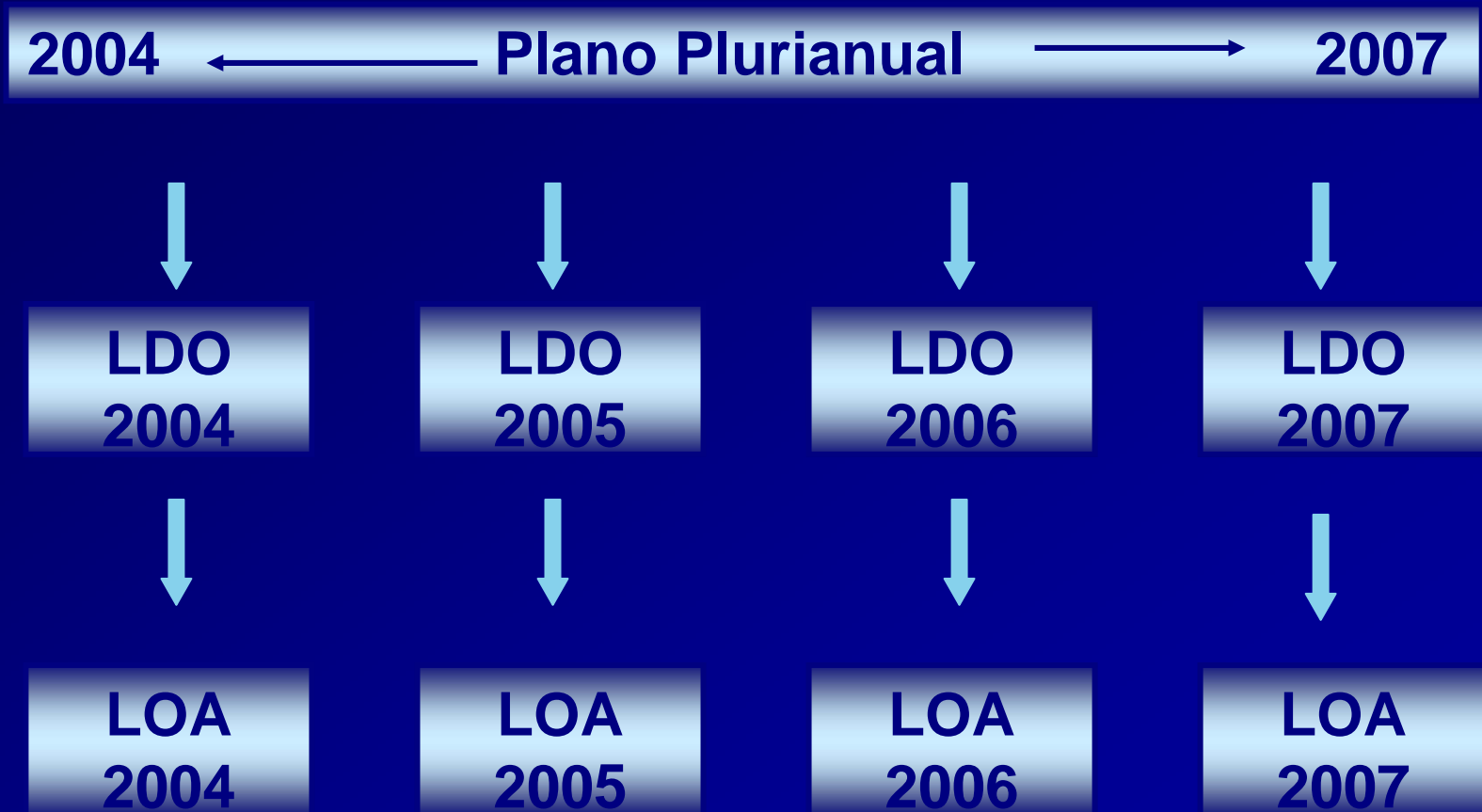
FASES DO CICLO ORÇAMENTÁRIO



PRAZOS DO CICLO ORÇAMENTÁRIO

Ente da Federação	PPA	LDO	LOA
União (ADCT, art. 35)	31 de agosto	15 de abril	31 de agosto
Maranhão (ADCT, art. 14)	31 de agosto	15 de abril	31 de agosto

INTEGRAÇÃO ENTRE O PPA, A LDO E A LOA



PARTICIPAÇÃO NO CICLO ORÇAMENTÁRIO

- ➡ Na campanha eleitoral.
- ➡ Na negociação do PPA, da LDO e da LOA.
- ➡ No monitoramento da execução orçamentária.
- ➡ No controle dos conselhos e fundos.



CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA



**A classificação
orçamentária nada mais é
do que o formato utilizado
pelos gestores para
organizar e ordenar os
documentos que compõem
o orçamento.**

ESTRUTURA ORÇAMENTÁRIA

ÓRGÃO ORÇAMENTÁRIO

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

ÓRGÃO: 22000 - MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO

UNIDADE: 22903 - FUNDO GERAL DO CACAU

DETALHAMENTO DO CRÉDITO ORÇAMENTÁRIO

RECURSOS DE TODAS AS FONTES - R\$ 1,00

FUNC	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/SUBTÍTULO/PRODUTO	E S F	G N D	M O D	I U D	F T E	DOTAÇÃO
------	--------------	---------------------------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	---------

0362 DESENVOLVIMENTO DAS REGIÕES PRODUTORAS DE CACAU

FUNÇÃO

SUBFUNÇÃO

ATIVIDADES

GRUPO DE DESPESA

20 601	0362 2147	PRODUÇÃO DE BIOFUNGICIDAS						720.000
20 601	0362 2147 0001	PRODUÇÃO DE BIOFUNGICIDAS - NACIONAL BIOFUNGICIDA PRODUZIDO (KG) 32000	F	3-OCC	9 0	0 0	1 5 0	720.000

PROGRAMA

SUBTÍTULO

ATIVIDADE

CLASSIFICAÇÕES COMPLEMENTARES

CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO DO ORÇAMENTO

Os dados que compõem o orçamento podem ser classificados em função:

- ➡ da instituição
- ➡ da estrutura funcional
- ➡ da estrutura programática
- ➡ da natureza da despesa



CLASSIFICAÇÃO INSTITUCIONAL

✎ Localiza as unidades administrativas responsáveis pela execução de uma determinada despesa.

✎ Evidencia “quem” ou “qual” é órgão responsável pela execução.

✎ Exemplo: Ministério da Educação, Secretaria de Direitos Humanos, etc.



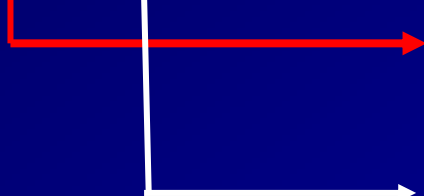
DECIFRANDO A CLASSIFICAÇÃO INSTITUCIONAL

Representação por 4 dígitos:

os dois primeiros => Órgão

os três últimos => Unidade Orçamentária

22.903



Ministério da Agricultura e do Abastecimento

Fundo Geral do Cacau

DECIFRANDO A CLASSIFICAÇÃO INSTITUCIONAL

➡ Portaria SOF nº 42/1999 estabelece que as ações governamentais devem:

📄 ser agrupadas por:

📄 Função

📄 Subfunção

📄 Programa

📄 ser caracterizadas como:

📄 Projeto

📄 Atividade

📄 Operações Especiais



LINGUAGEM ORÇAMENTÁRIA

🕯 **Função:** constitui o maior nível de agregação das diversas áreas de despesas que compõem o setor público.

Ex: Agricultura – Função 20

🕯 **Subfunção:** é a subdivisão da função, que agrega os subconjuntos de despesas do setor público.

Ex: Promoção da Produção Vegetal –
Subfunção 601

🕯 **Programa:** é o instrumento de organização da ação governamental, visando a alcançar os objetivos pretendidos.

Ex: Produção de Biofungicidas –
Programa 0362



LINGUAGEM ORÇAMENTÁRIA

- ✎ Ação: constitui o conjunto de operações do qual resulta um produto (bem ou serviço) ofertado à sociedade que contribui para atender aos objetivos de um programa, e pode ser classificada como:
 - ✎ Projeto: instrumento de programação orçamentária que envolve operações limitadas no tempo, que resultam em um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo.
 - Ex: Construção e Benefícios a Moradias na Área Rural
 - ✎ Atividade: instrumento de programação orçamentária que envolve um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação do governo.
 - Ex: Saúde Bucal da Criança
 - ✎ Operações especiais: despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento da ação de Governo, das quais não resultam um produto e não geram contraprestação direta em bens ou serviços.
 - Pagamento de servidores inativos



CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL

✎ Detalha em que “área” da ação governamental a despesa é realizada.



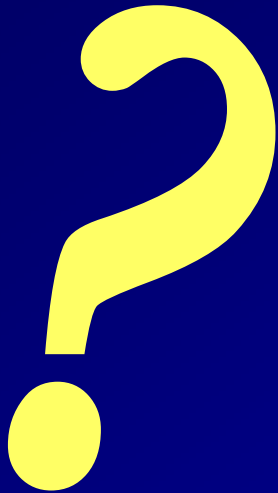
✎ Exemplo: função saúde, função agricultura.



DECIFRANDO A CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL

- | | |
|----------------------------|---------------------------|
| 01 - Legislativa | 15 – Urbanismo |
| 02 – Judiciária | 16 – Habitação |
| 03 – Essencial à Justiça | 17 – Saneamento |
| 04 – Administração | 18 – Gestão Ambiental |
| 05 – Defesa Nacional | 19 – Ciência e Tecnologia |
| 06 – Segurança Pública | 20 – Agricultura |
| 07 – Relações Exteriores | 21 – Organização Agrária |
| 08 – Assistência Social | 22 – Indústria |
| 09 – Previdência Social | 23 – Comércio e Serviços |
| 10 – Saúde | 24 – Comunicações |
| 11 – Trabalho | 25 – Energia |
| 12 – Educação | 26 – Transporte |
| 13 – Cultura | 27 – Desporto e Lazer |
| 14 – Direitos da Cidadania | 28 – Encargos Especiais |

CLASSIFICAÇÃO PROGRAMÁTICA



Indica a finalidade ou o objetivo da despesa, isto é, “para que” os recursos são gastos em determinada ação.

DECIFRANDO A CLASSIFICAÇÃO PROGRAMÁTICA



CLASSIFICAÇÃO ECONÔMICA DA DESPESA

Indica “o que” será adquirido
e “qual” é o efeito econômico
da realização de uma
determinada despesa.



DECIFRANDO A LINGUAGEM ECONÔMICA DA DESPESA

CATEGORIAS ECONÔMICAS	GRUPOS
3. Despesas Correntes	<ul style="list-style-type: none">1. Pessoal e Encargos Sociais2. Juros e Encargos da Dívida3. Outras Despesas Correntes
4. Despesas de Capital	<ul style="list-style-type: none">4. Investimentos5. Inversões Financeiras6. Amortização da Dívida

GRUPOS DA DESPESA

- 1. Pessoal e Encargos Sociais:** despesas de natureza salarial.
- 2. Juros e Encargos da Dívida:** despesas com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas.
- 3. Outras Despesas Correntes:** despesas com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, etc.
- 4. Investimentos:** despesas com o planejamento e a execução de obras, instalações, equipamentos e material permanente.
- 5. Inversões Financeiras:** despesas com a aquisição de imóveis, aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades já constituídas, constituição ou aumento do capital de empresas.
- 6. Amortização da Dívida:** despesas com o pagamento e/ ou refinanciamento do valor principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa.

MODALIDADES DE APLICAÇÃO

- | | |
|--|--|
| 20 – Transferências à União | 60 – Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos |
| 30 – Transferências a Estados e ao Distrito Federal | 70 – Transferências a Instituições Multigovernamentais |
| 40 – Transferências a Municípios | 80 – Transferências ao Exterior |
| 50 – Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos | 90 – Aplicações Diretas |
| | 99 – A definir |

Exemplo da LOA do Município de Imperatriz (MA)

ESPECIFICAÇÃO	VALOR
3.0.00.00 – DESPESAS CORRENTES	113.866.313,70
3.1.90.00 – Pessoal e Encargos Sociais	47.886.080,52
3.2.90.00 – Juros e Encargos da Divida	848.506,00
3.3.50.00 – Outras Despesas Correntes	65.131.727,18
4.0.00.00 – DESPESAS DE CAPITAL	14.303.361,16
4.4.00.00 – Investimentos	13.635.289,16
4.6.00.00 - AMORTIZAÇÃO DA DIVIDA	668.072,00
RESERVA DE CONTINGENCIA	1.294.643,18

MONITORAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA



Conselhos e fundos são instituições que se destinam ao controle direto da definição e do cumprimento do programa de trabalho previsto no contrato orçamentário.

CONSELHOS COM FUNDOS ORÇAMENTÁRIOS

Permitem que as entidades da sociedade civil conheça a situação das políticas sociais e participem diretamente da tomada de decisão da implementação dessas políticas.




FUNDOS ORÇAMENTÁRIOS


São contas especiais, criadas por lei, com o objetivo de promover o controle da entrada de recursos para determinada finalidade e a sua saída para determinado fim.



TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA

 O art. 48 da Lei Complementar n.º 101/2000 conhecida Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que:

 “são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o relatório resumido da execução orçamentária e o relatório da gestão fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.”

 “Parágrafo Único: A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.”





CONTATOS

INESC

SCS - Edifício Venâncio 2000

Salas: 433/441 - CEP: 70.333 - 970

Brasília - DF - Brasil

Tel: (61) 212 – 0200

Fax: (61) 212 - 0216

Site: www.inesc.org.br