



F a c u l d a d e
Albert Einstein

Pós-Graduação em Direito Administrativo com
Ênfase em Gestão Pública

EDNALDO OLIVEIRA DE SOUSA

O ORÇAMENTO PÚBLICO



Faculdade
Albert Einstein

Pós-Graduação em Direito Administrativo com
Ênfase em Gestão Pública

EDNALDO OLIVEIRA DE SOUSA

O ORÇAMENTO PÚBLICO

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade Albert Einstein, como requisito parcial para a obtenção do título de Pós-Graduação em Direito Administrativo com Ênfase em Gestão Pública.

Aprovada em Fevereiro de 2011

Ao meu filho,
fonte dos meus mais sublimes sonhos, ao meu pai
onde que esteja, à minha mãe, apesar das distâncias
dos sentimentos; à minha esposa por tudo que tem
feito por mim, principalmente nos momentos mais
difíceis. Este trabalho dedico a todos vocês que são
os alicerces da minha vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela oportunidade e pelo privilégio que me foi dado em compartilhar tamanha experiência e por ter me direcionado nessa empreitada com aproveitamento e muito êxito.

Ao meu filho Davi, fonte dos meus incentivos, à minha esposa por sua dedicação em me ajudar todos os dias com seus cuidados para comigo, sendo em essencial, o apoio a mim destinado para a realização desse Curso.

Ao Superior Tribunal Militar pela iniciativa que sempre engrandece e valoriza seus servidores.

E, finalmente, aos colegas de classe pela espontaneidade e alegria na troca de informações numa rara demonstração de amizade e solidariedade.

“A educação é aquilo que permanece depois que tudo o que aprendemos foi esquecido”.

Burrhus Frederic Skinner

RESUMO

Cuida-se o presente trabalho de uma pesquisa doutrinária e efetiva a respeito das técnicas utilizadas, no Brasil, para gestão do orçamento público. A necessidade deste trabalho deu-se em primeiro momento em se abordar a evolução das referidas técnicas, em particular, se a migração do orçamento tradicional que só se preocupava com em arrecadar da população sem o devido controle dos gastos e sem atender suas reais necessidades para o atual modelo utilizado pelos gestores brasileiros, chamado de orçamento-programa, no tocante ao cumprimento de sua missão de promover o desenvolvimento social e econômico do País, atendendo às suas reais necessidades. A pesquisa demonstra o processo histórico que sofreu o orçamento público no Brasil, desde 1824, a forma como se processam as ações programadas do governo para atingir seus objetivos institucionais quanto ao uso dos recursos públicos para a manutenção das despesas estatais, quanto às necessidades dos serviços públicos destinados à população e também as políticas de investimento. A abordagem também demonstra a evolução do orçamento público a partir da lei 4.320 de 16 de março de 1964 que estabelece normas gerais para elaboração e controle dos orçamentos, passando pelos aspectos constitucionais de 05 de outubro de 1988, que criou o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentária e a Lei Orçamentária Anual, até a Lei Complementar 101 de 4 de maio de 2000, que ficou conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal que veio a provocar o início da mudança cultural para as autoridades responsáveis pela gestão do dinheiro público, tendo como conteúdo dos objetivos a ação planejada e transparentes para a prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, compatibilidade entre os instrumento de planejamento: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentária e Lei Orçamentária Anual.

Palavras-chave: Orçamento Público. Técnicas de Elaboração. Gestor Público.

ABSTRACT

Beware the present work of research and effective doctrine about the techniques used in Brazil to manage the budget. The need for this work came in first when addressing the evolution of those techniques, particularly if the migration of traditional budget which was only concerned with collecting on the population without proper control of costs and without regard to their real needs the current model used by Brazilian managers, called the program budget, regarding the fulfillment of its mission to promote social and economic development of the country, taking into account their real needs. The research demonstrates the historical process that has suffered the public budget in Brazil since 1824, how we process the actions planned by the government to achieve its institutional objectives with the use of public resources for the maintenance of public expenditure, as the service needs public to the population and also the investment policies. The approach also shows the evolution of public spending from the 4320 Law of 16 March 1964 laying down general rules for preparation and control of budgets, through the constitutional aspects of Oct. 5, 1988, which created the Plan, the Law Budget Guidelines and the Annual Budget Law by Complementary Law 101 of May 4, 2000, which became known as the Fiscal Responsibility Law that came to trigger the onset of cultural change for the authorities responsible for the management of public money, with the content objectives of the planned action and transparent for risk prevention and correction of deviations that may affect the balance of public accounts, compatibility between the instrument of planning: Plan, Budget Guidelines Law and the Annual Budget Law.

Keywords: Public Budget. Preparation Techniques. Public manager.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
1.1 TEMA	9
1.2 PROBLEMA	9
1.3 OBJETIVOS	9
1.3.1 Objetivos Gerais	9
1.3.2 Objetivos Específicos	9
1.4 JUSTIFICATIVAS	9
1.5 CONTRIBUIÇÕES	10
2 DESENVOLVIMENTO	11
2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	11
2.2 O QUE É ORÇAMENTO	11
2.3 HISTÓRICO	12
2.4 EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO	14
2.4.1 Tipos de Orçamentos:	14
2.5 ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO	19
2.5.1 O Orçamento na Lei 4.320/64	19
2.5.2 O Orçamento na Constituição Federal	25
2.5.3 O Orçamento na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	28
2.6 O CICLO ORÇAMENTÁRIO	31
2.7 PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS	31
2.8 ATRIBUIÇÕES ECONÔMICAS DO ESTADO	34
2.8.1 Função Alocação	35
2.8.2 Função Distributiva	37
2.8.3 Função Estabilização	39
3 CONCLUSÃO	41
REFERÊNCIAS	42

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por finalidade demonstrar as técnicas utilizadas, no Brasil, no processo de arrecadação das receitas e a aplicação desses recursos em favor da sociedade nos fatores de infra-estrutura necessários ao básico para a formação do cidadão brasileiro, o amparo quanto à saúde, à segurança pública, segurança nacional, a educação, os programas de governos destinados à população de baixa renda ou simplesmente subsídio no processo de erradicação da pobreza sempre no sentido de diminuir as desigualdades regionais. Desta forma, percebe-se que não somente envolve o contexto social, mas também o aspecto econômico também será fator de atenção uma vez que os investimentos dependem também da aplicação desses recursos, no qual grande parte é oriunda da arrecadação fiscal, em que o crescimento econômico do País será levado em consideração, considerando a atual estrutura orçamentária, fazendo desta forma o conteúdo histórico da evolução dos orçamentos aqui utilizado.

Em 1964, com a Lei 4.320 se inicia, então, o Orçamento por programa, chamado desta forma de Orçamento-Programa. A necessidade desse tipo de orçamento deu-se em função do crescimento das despesas públicas, fator que também ocorria em outros países como Alemanha e Reino Unido e no caso do Brasil, notou-se um maior aumento dessas despesas no período após a Segunda Guerra Mundial.

Em 1988, com a promulgação da Constituição o orçamento público brasileiro ganhou a função de programar as ações do governo com a implantação do Plano Plurianual chamado de PPA e da Lei de Diretrizes Orçamentárias que valorizam o planejamento com premissas de desenvolvimento regional, diretrizes, objetivos e metas para administração pública federal, dentre outras.

A Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, impôs mudanças no aspecto cultural dos administradores com o trato do dinheiro público, considerando que não há eficácia, nem eficiência em uma gestão pública dirigida por pessoa irresponsável, podendo a mesma responder pelo dano ao Erário com a pena de prisão em sua liberdade.

1.1 TEMA

O tema do presente trabalho versa sobre orçamento público. Neste aspecto, a pesquisa irá abordar a natureza de orçamento público utilizado em todas as esferas de governo. Foi feito estudo sobre como o Estado, dentro do seu dever institucional, elabora proposta orçamentária com a finalidade de fixar metas e prioridades da administração com a gestão dos recursos fiscais e a aplicação dele no desenvolvimento econômico e social do País.

1.2 PROBLEMA

A presente pesquisa científica visa apresentar respostas às seguintes questões:

O que é Orçamento Público?

O modelo utilizado no Brasil, o orçamento-programa, cumpre sua missão institucional de controle e transparência na gestão dos recursos públicos ?

O Estado, por meio do Orçamento público, influencia o desenvolvimento econômico e social do país?

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 **Objetivos Gerais**

A intenção da presente pesquisa é mostrar o meio do qual o Estado se utiliza para cumprir sua missão institucional de promover o desenvolvimento das políticas públicas destinadas às áreas econômicas, sociais e de investimentos do País.

1.3.2 **Objetivos Específicos**

Os objetivos específicos do presente trabalho consistem em demonstrar a evolução dos modelos de orçamentos público utilizado no Brasil.

1.4 JUSTIFICATIVAS

Justifica-se a pesquisa que ora se realiza a fim de enfatizar se meio utilizado de como se processam as políticas de gestão dos recursos públicos fiscais atingem seus objetivos no tocante ao desenvolvimento nacional.

1.5 CONTRIBUIÇÕES

A presente pesquisa visa demonstrar à sociedade brasileira, parte integrante do processo de arrecadação fiscal, como o Estado, por meio das técnicas empregadas no processo orçamentário, atinge sua missão institucional de desenvolver as políticas de cunho econômico e social do País.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Constituição brasileira, em seu artigo terceiro, descreve os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a saber:

“Art. 3º - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. “

2.2 O QUE É ORÇAMENTO

A origem da palavra orçamento é italiana: “orzare”, que significa “fazer cálculos”. Segundo o professor CELSO RIBEIRO BASTOS a finalidade última do orçamento “é de se tornar um instrumento de exercício da democracia pelo qual os particulares exercem o direito, por intermédio de seus mandatários, de só verem efetivadas as despesas e permitidas as arrecadações tributárias que estiverem autorizadas na lei orçamentária”. Orçamento é a autorização do legislativo para que se realizem as receitas e as despesas de um ente público, obedecendo a um determinado período de tempo. Dessa forma se tem o controle dos recursos que a sociedade terá que contribuir para manter em funcionamento os serviços públicos necessários ao atendimento das necessidades econômicas e sociais da população, bem como da aplicação desses recursos por parte do Estado.

Orçamento é um processo de planejamento contínuo e dinâmico de que o Estado se utiliza para demonstrar seus planos e programas de trabalho, para determinado período. Ele abrange a manutenção das atividades do Estado, o planejamento e a execução dos projetos estabelecidos nos planos e programas de Governo.

2.3 HISTÓRICO

O orçamento na Administração Pública representa um dos mais antigos instrumentos de planejamento e execução das finanças públicas. Mesmo que de forma rudimentar, o planejamento sempre se fez presente na história da humanidade a partir do momento em que o homem passou a viver em sociedade.

A Administração Pública brasileira, em seu processo histórico, acompanhou a tendência mundial, prevendo em suas normas a elaboração de planejamentos ou orçamentos. Analisando as legislações passadas e atuais, podemos verificar que o processo orçamentário esteve em constante evolução.

Desde a Constituição de 1824, até a atual, 1988, alguns artigos foram dedicados às finanças públicas (orçamentos), os quais podemos, sucintamente destacar:

Constituição de 1824: Inicialmente esta constituição previa que a elaboração da proposta orçamentária competia a Legislativo. Abordou sobre orçamento em seus art. 170 a 172.

Em 1826, através de uma reforma nessa constituição foi realizada a transferência da elaboração da proposta orçamentária para o Poder Executivo. O orçamento passou a ser elaborado pelo Ministério da Fazenda, que consolidava as propostas dos outros ministérios e as encaminhava à apreciação pela Câmara dos Deputados.

Constituição de 1891: Houve retrocesso, em seu art. 34 ficou estabelecido que a proposta orçamentária fosse elaborada pelo Congresso Nacional, cabendo a este, orçar a receita, fixa a despesa federal anualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro.

Antes da Constituição de 1891, em 1890, foi criado o Tribunal de Contas da União, cuja função era apenas verificar a liquidação das contas de receitas e despesas.

Constituição de 1934: Ocorreu um grande avanço em termos de orçamento. Era semelhante ao modelo atual, competia ao Presidente da República enviar à Câmara dos Deputados, dentro do primeiro mês da sessão legislativa ordinária a proposta de orçamento. Esta era elaborada pelos diversos ministérios e encaminhada ao Ministério da Fazenda, que a consolidava e remetia ao Congresso Nacional.

Portanto, a proposta orçamentária era encaminhada à Câmara dos Deputados, porém apreciada pelo Congresso Nacional.

Constituição de 1937: Foi criado, junto à Presidência da República, um Departamento Administrativo com as atribuições de organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada à Câmara dos Deputados e fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária. Portanto, a competência para aprovação do orçamento passou para a Câmara dos Deputados.

Constituição de 1946: Competia aos ministérios a elaboração de suas respectivas propostas orçamentárias e encaminhá-las ao Ministério da Fazenda, que as consolidava e remetia, através da Presidência da República, ao Congresso Nacional para fins de apreciação.

Naquela época as atribuições do Tribunal de Contas da União foram relevantemente ampliadas na carta magna, cabendo a este, entre outras atribuições:

- Acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento;
- Julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas
- Julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões.

Constituição de 1967: Esta constituição não inovou em relação à Constituição de 1946. Os procedimentos permaneceram os mesmos, ou seja, competia aos ministérios elaborar suas propostas e encaminhá-las ao Ministério da Fazenda, que as consolidava e remetia, através da presidência da República, ao congresso Nacional para fins de apreciação.

Antes, porém, em 1964 foi criado o cargo de Ministro Extraordinário do Planejamento e Coordenação Econômica, com atribuições, entre outras, de coordenar a elaboração e execução do Orçamento Geral da União e dos orçamentos dos órgãos e entidades subvencionadas, harmonizando-os com o plano nacional de desenvolvimento econômico.

Até então, só existia na estrutura governamental o Conselho de Desenvolvimento, criado em 1956, que detinha atribuições de coordenação e planejamento da política econômica, que passou a ser subordinado ao Ministério recém-criado.

Em 1964 as atribuições do Ministério do Planejamento foram ampliadas com a inclusão da Coordenação Econômica. Em 1965 foi criado o Conselho Consultivo do Planejamento como órgão de consulta deste Ministério.

Resumindo, conforme exposto, a competência para elaboração da proposta orçamentária que inicialmente era do Legislativo foi transferida ao Executivo em 1926, confirmada posteriormente pelas Constituições de 1934, 1936 e, finalmente, mantida pela Constituição de 1946.

Constituição de 1988: Foi a mais inovadora e a que contemplou os diversos avanços conquistados pela sociedade, principalmente a democratização do planejamento e do orçamento. O capítulo II do Título VI foi inteiramente destinado às finanças públicas e a Seção II, aos orçamentos.

Essa norma estabeleceu novos instrumentos de planejamento, a exemplo do Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – e os Planos e Programas Nacionais, Regionais Setoriais de orçamentos.

2.4 EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO

2.4.1 Tipos de Orçamentos

Dentre os diversos tipos de orçamentos que o Estado pode realizar, podemos citar:

- orçamento-programa;
- orçamento tradicional;
- orçamento de desempenho;
- orçamento de base zero; e
- orçamento participativo etc.

Em 17 de março de 1964 foi editada a Lei 4.320. Essa lei, ainda em vigor, estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Representou um marco histórico, decisivo e norteador dos orçamentos e planejamentos públicos, porém, ainda aquém do que se esperava em termos de modernização das finanças públicas.

Em 4 de maio de 2000, foi elaborada a Lei de Responsabilidade Fiscal LRF -, Lei Complementar 101/2000. A LRF e a lei nº 4320/64 se complementam a respeito das normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços das administrações públicas federal, estadual, municipal e distrital.

Então, partir de 1964, com a edição da Lei nº 4.320 deu-se início ao marco divisor entre os orçamentos tradicionais ou clássicos e os orçamentos de desempenho ou realizações, o governo brasileiro começa a utilizar o orçamento-programa, que tem como característica principal o sistema de planejamento com base nas necessidades de cada órgão ou unidade orçamentária. Portanto, a Lei nº 4.320/64 instituiu o orçamento-programa no Brasil.

2.4.1.1 Orçamento Tradicional

O orçamento tradicional demonstrava as previsões de receitas e autorizações de despesas, sem se preocupar com as necessidades reais da administração pública e da população. Um dos seus objetivos principais era o de possibilitar aos órgãos do Legislativo um controle político sobre os gastos públicos, mantendo o equilíbrio financeiro entre as receitas e despesas, evitando a expansão da despesa pública.

O orçamento tradicional se preocupava com as questões tributárias, deixando de lado os aspectos econômicos e sociais e considerava a despesa pública, apenas, como meio necessário para se alcançar os fins pretendidos.

2.4.1.2 Orçamento Programa

Os primeiros movimentos de alteração na filosofia conceitual do orçamento iniciaram-se a partir do final do século XIX, quando o Estado começava a se preocupar com a economia, incrementando o orçamento programas direcionadores de desenvolvimento econômico. Já no início do século XX os idealizadores do orçamento moderno tornaram-se mais evidentes e passaram a publicar com mais frequência suas concepções e pensamentos a respeito do orçamento. O orçamento

já não era uma peça representada por autorizações legislativas que deveriam ser realizadas pelos Executivos, mas passava a ser um instrumento de planejamento onde o Executivo começava a direcionar as intervenções na economia.

Os pensadores responsáveis pela reforma orçamentária moderna acreditavam que o orçamento era um instrumento de administração que auxiliaria o Executivo nas diversas fases do processo orçamentário, quais sejam: planejamento, execução e controle.

Com a evolução da corrente defensora da reforma orçamentária moderna, o orçamento passa a ser tratado como peça que tem influência direta na economia. Este instrumento de planejamento procura aplicar os recursos públicos objetivando uma maior produção com o menor custo possível e procura, ainda, desenvolver seu papel de regulador da economia, uma vez que o Governo tem a função de atender as necessidades econômicas e sociais da população, aumentar a renda nacional e distribuir essa renda para assegurar um nível de vida digno à população.

Desta forma, caracteriza-se pelo fato de a elaboração orçamentária ser feita em função daquilo que se pretende realizar no futuro, ou seja, é um moderno instrumento de planejamento que permite identificar os programas de trabalho dos governos, seus projetos e atividades a serem realizados e ainda estabelecer os objetivos, as metas, os custos e os resultados alcançados, avaliando-os e divulgando seus resultados com a maior transparência possível. Esse tipo de orçamento contrasta com o tradicional ou clássico, o qual se baseava naquilo que já fora realizado, e também por representar um instrumento de operacionalização das ações futuras de governo. O orçamento-programa, planejado para um determinado exercício, pormenoriza as etapas do plano plurianual para o exercício subsequente, ou seja, é o cumprimento ano a ano das diretrizes, dos objetivos e das metas estabelecidas no plano plurianual.

O orçamento-programa é uma concepção gerencial de orçamento público. Esse tipo de orçamento é entendido como um elo entre o planejamento (PPA) e as ações executivas da Administração Pública, cuja ênfase é a consecução de objetivos e metas e, para tanto, são considerados os custos dos programas de ação e classificados a partir do ponto de vista funcional-programático.

O orçamento-programa foi difundido pela Organização das Nações Unidas-ONU, a partir do final da década de 50, inspirado na experiência do orçamento de desempenho nos Estados Unidos da América.

A expressão orçamento-programa é usada genericamente para designar o fato de o orçamento conter o programa de trabalho da Administração Pública. O Decreto-Lei 200/1967 também reforçou a idéia de orçamento-programa ao estabelecer, em seu art. 16, que em cada ano será elaborado um orçamento-programa que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizado no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual.

A concepção do orçamento-programa é conhecida desde a década de 50, inclusive no Brasil. Apesar dos avanços ocorridos para sua implementação no País, em especial durante a segunda metade do século XX, representados pela adoção, em 1974, da chamada classificação funcional-programática, foi somente após a edição do Decreto Federal nº 2.829/1998 e das demais normas que disciplinaram a elaboração do PPA (2000-2003) e dos orçamentos anuais a ele vinculados que os esforços de implantação do orçamento programa na área federal tiveram efetivamente o seu início.

O orçamento-programa está intimamente ligado ao sistema de planejamento (PPA) e aos objetivos que o governo pretende alcançar durante um determinado período de tempo.

O orçamento-programa é traduzido como um plano de trabalho expresso por um conjunto de ações a realizar e pela identificação dos recursos necessários à sua execução.

Portanto, pelos conceitos e definições, podemos observar que o orçamento programa não é apenas um documento financeiro, mas principalmente um instrumento de concretização das ações do governo. Ele viabiliza os objetivos governamentais em consonância com os planos e diretrizes estabelecidos.

Podemos dizer que quaisquer tipos de orçamento expressam uma realidade físico-financeira e os programas de trabalho do governo: entretanto, a implementação do orçamento-programa possibilitou, entre outros:

- a integração do planejamento com o orçamento;
- a quantificação de objetivos e a fixação de metas;

- informações relativas a cada atividade ou projeto, quanto e para que vai gastar;
- identificação dos programas de trabalho, objetivos e metas compatibilizados com o PPA, LDO e LRF;
- elaboração através de processo técnico e baseado em diretrizes e prioridade, estimativas reais de recursos e de diagnóstico das necessidades;
- as relações insumo-produto, ou seja, a composição dos custos dos produtos ofertados;
 - as alternativas programáticas;
 - o acompanhamento físico-financeiro;
 - a avaliação de resultados e a gerência por objetivos;
 - a interdependência e conexão entre os diferentes programas do trabalho;
 - atribuir responsabilidade aos gestores públicos;
 - identificar a duplicidade de esforços no planejamento e na execução; e
 - atribuir recursos para o cumprimento de determinados objetivos e metas.

Nos modelos orçamentários anteriores ao orçamento-programa geralmente eram utilizados critérios políticos ou institucionais para a liberação de recursos:

- **Planejamento** – orçamento deve ser um instrumento de implementação do plano de meio prazo do governo > As ações orçamentárias, os projetos e as atividades devem resultar em produtos que contribuam para consecução dos objetivos dos programas.

O orçamento-programa poderá oferecer as seguintes vantagens:

- melhor planejamento de trabalho;
- mais precisão na elaboração dos orçamentos;
- melhor determinação das responsabilidades;
- maior oportunidade para redução dos custos;
- maior compreensão do conteúdo orçamentário por parte do Executivo, do Legislativo e do Público;
- facilidade para identificação de duplicação de funções;
- melhor controle da execução do programa;

- identificação dos gastos e realizações por programa e sua comparação em termos absolutos e relativos;
- apresentação dos objetivos e dos recursos da instituição e do inter-relacionamento entre custos e programação; e
- ênfase no que a instituição realiza e não no que ela gasta.

Pode-se estabelecer que quanto à técnica de elaboração do orçamento-programa podemos considerar:

- o elemento básico da estrutura do orçamento-programa é o programa;
- sua estrutura está fundamentalmente calcada na classificação funcional-programática da despesa, que deve separar os programas de funcionamento dos programas de investimento; e
- o sistema de mensuração do orçamento-programa tem por base a relação insumo X produto, uma vez que qualquer instituição ou unidade organizacional existe para viabilizar realizações, utilizando uma gama variada de recursos.

No orçamento-programa o objeto do gasto é irrelevante, ou seja, não é enfatizado. O mais importante é o objetivo do gasto, ou seja, se a despesa realizada atende aos objetivos da administração pública e, em conseqüência, da sociedade.

2.5 ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO

A elaboração do orçamento começa com o Plano Plurianual (PPA) que representa o planejamento da administração a curto e médio prazo, norteador da elaboração das propostas orçamentárias para os próximos quatro exercícios. O PPA foi incorporado ao processo orçamentário brasileiro pela Constituição de 1988, em substituição ao Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI). Para entendermos melhor o processo orçamentário, destacaremos a seguir o orçamento sob a ótica das várias legislações que foram implantadas no sentido de regulamentar a matéria orçamentária no Brasil ao longo desses quarenta anos.

2.5.1 O Orçamento na Lei 4.320/64

A Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, é uma lei basicamente voltada para o orçamento, embora trate de alguns aspectos da contabilidade, principalmente da

elaboração dos balanços. Ela tem a maioria dos seus artigos destinados à normatização dos aspectos orçamentários. A referida lei estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. A seguir, relacionamos os principais artigos que versam sobre o orçamento:

a) Da lei do orçamento

A Lei 4.320/64, em seu Art. 2º, diz que a lei orçamentária conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho de Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

“§ 1º - Integrarão a Lei de Orçamento:

I - sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Governo;

II – quadro demonstrativo da receita e despesa segundo as categorias econômicas na forma do Anexo nº 1;

III – quadro discriminativo da receita por fontes respectiva legislação;

IV – quadro das dotações por órgão do Governo e da administração.”

Em seu Art. 3º, ela consolida o princípio da universalidade quando define que a Lei de Orçamento compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito por antecipação de receita, as emissões de papel moeda e outras entradas compensatórias no ativo e passivo financeiros, enquanto no Art. 6º, consolida a aplicação do Princípio do Orçamento Bruto quando determina que todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.

b) Classificação da Receita

A lei 4.320/64, neste capítulo, se preocupou em definir superficialmente a receita e das a sua classificação econômica:

“Art. 9º - Tributo é a receita derivada, instituída pelas entidades de direito público, compreendendo os impostos, as taxas e contribuições, nos termos da Constituição e das leis vigentes em matéria financeira, destinando-se o seu produto ao custeio de atividades gerais ou específicas exercidas por essas entidades.”

“Art. 10 – (Vetado)”

“Art. 11 – A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

§ 1º - São Receitas Correntes as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

§ 2º - São receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente.

§ 3º - O superávit do Orçamento Corrente, resultante do balanceamento do total das receitas e despesas correntes, apurado na demonstração a que se refere o Anexo número 1, não constituirá item de receita orçamentária.

§ 4º - A classificação da receita obedecerá ao seguinte esquema:

RECEITAS CORRENTES:

Receita tributária: impostos, taxas e contribuição de melhoria.

Receita de Contribuições

Receita Patrimonial

Receita Agropecuária

Receita Industrial

Receita de Serviços

Transferências Correntes

Outras Receitas Correntes.

RECEITAS DE CAPITAL:

- Operações de Crédito
- Alienação de Bens
- Amortização de Empréstimos
- Transferências de Capital “

c) Classificação da Despesa

Nos seus artigos 12 e 13, o legislador preocupou-se em definir e classificar a despesas por categorias econômicas, as quais já foram alteradas pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, no decorrer desses quase 40 anos, com a finalidade de se adequarem à nova realidade nacional. Vale lembrar que a classificação estabelecida pela lei 4.320/64 é ainda adotada pela maioria dos municípios brasileiros.

“Art. 12 – A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas:

DESPESAS CORRENTES:

- Despesas de Custeio
- Transferências Correntes

DESPESAS DE CAPITAL

- Investimentos
- Inversões Financeiras
- Transferências de Capital

§ 1º Classificam-se como Despesas de Custeio as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis.

§ 2º Classificam-se como transferências Correntes as dotações para despesas às quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado.

§ 3º Consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como:

I - subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa;

II - subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.

§ 4º - Classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.

§ 5º - Classificam-se como Inversões financeiras as dotações destinadas a:

I – aquisição de imóveis, ou de bens de capital, já em utilização;

II – aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital;

III – constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros.

§ 6º - São transferências de Capital as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.

Art. 13 – Observadas as categorias econômicas do Art. 12, a discriminação ou especificação da despesa por elementos, em cada unidade administrativa ou órgão de governo, obedecerá ao seguinte esquema:

DESPESAS CORRENTES

Despesas de Custeio

Pessoal Civil

Pessoal Militar

Material de Consumo

Serviços de Terceiros

Encargos diversos

Transferências Correntes

Subvenções Sociais

Subvenções Econômicas

Inativos

Pensionistas

Salário-Família e Abono Familiar

Juros da Dívida Pública

Contribuições de Previdência social

Diversas Transferências Correntes

DESPESAS DE CAPITAL

Investimentos

Obras Públicas

Serviços em Regime de Programação Especial

Equipamentos e Instalações

Material Permanente

Partic. Em const. Ou Aumento de Capital – Industrial/Agrícola

Inversões Financeiras

Aquisição de Imóveis

Partic. em const. Ou Aumento de Capital – Comercial/

Financeiras

Aquis. De Tít. Rep. De capital de empresa em funcionamento
Constituição de Fundos Rotativos
Concessão de Empréstimos
Diversas Inversões Financeiras
Transferência de Capital
Amortização da dívida Pública
Auxílios para Obras Públicas
Auxílios para Equipamentos e Instalações
Auxílios para Inversões financeiras
Outras Contribuições”

2.5.2 O Orçamento na Constituição Federal

A promulgação da Constituição de 1988 e o retorno ao processo democrático Provocou uma reforma geral no processo orçamentário brasileiro, sobre o qual destacamos:

- a) devolução ao Legislativo da prerrogativa de fazer emendas;
- b) unificação do orçamento (fiscal, da seguridade e de investimentos);
- c) implantação do plano plurianual (PPA)
- d) implantação da lei de diretrizes orçamentárias (LDO)
- e) definições das atribuições do controle interno e externo.

A Constituição Federal estabeleceu que as leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- o Plano Plurianual;
- as Diretrizes Orçamentárias;
- os Orçamentos Anuais.

2.5.2.1 O Plano Plurianual (PPA)

A lei que instituir o PPA estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal para despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

O PPA veio para substituir o Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), sendo-lhes bem mais abrangente já que contém as diretrizes objetivos e metas da administração pública para os próximos quatro exercícios.

O PPA será encaminhado pelo Poder Executivo ao Legislativo até 31 de agosto do primeiro ano de mandato do governante e deverá ser aprovado até 31 de dezembro do mesmo exercício, vigorando até o final do primeiro ano de mandato do próximo governante, ou seja, sua vigência será de quatro anos. O PPA e o orçamento do primeiro ano de mandato são elaborados pelo governante anterior, visando aplicar o princípio da continuidade administrativa. Para consolidar esse princípio, o PPA deverá ser elaborado e estabelecido por lei, no primeiro ano de mandato do executivo, para execução nos quatro anos seguintes.

Já os investimentos cuja execução seja levada a efeito por períodos superiores a um exercício financeiro só poderão ser iniciados se previamente incluídos no PPA ou se nele forem incluídos por autorização legal (§ 1º do Art. 167 da CF e § 5º do Art. 5º - Lei de Responsabilidade Fiscal).

2.5.2.2 Lei de diretrizes Orçamentárias (LDO)

A implantação da LDO pela Constituição representa um importante marco na reforma do orçamento brasileiro, pois a mesma permite que a administração defina, no ano seguinte, possibilitando ao Legislativo, antes da aprovação da Lei Orçamentária, uma discussão prévia sobre a definição a respeito das metas e objetivos que se pretende alcançar.

A Constituição estabelece, em seu art. 165, que a LDO conterá:

- as metas e prioridades da administração pública, incluindo as de despesas de capital para o exercício seguinte;
- as alterações na legislação tributária;
- as orientações para a elaboração da lei orçamentária anual;
- a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A Constituição Federal define que os prazos de encaminhamento e aprovação da LDO serão definidos em Lei complementar. Enquanto não entrar em vigor a referida lei, esses prazos serão regulamentados, no âmbito da União, pelo artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que estabelece que a LDO

deverá ser encaminhada pelo Executivo até 15 de abril de cada ano, devendo ser aprovada pelo Legislativo até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa. É bom lembrar que a LDO é elaborada pelo Executivo para regular a proposta orçamentária que será elaborada no ano seguinte.

2.5.2.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)

A Lei Orçamentária Anual é o instrumento de planejamento utilizado pelo governo para gerenciar as receitas e despesas públicas em cada exercício financeiro. A LOA é também conhecida como Lei de Meios e representa o principal instrumento orçamentário, haja vista que sem ela o administrador não recebe autorização para execução do orçamento.

De acordo com a Constituição Federal, a Lei Orçamentária Anual compreenderá:

- o orçamento fiscal – referente aos poderes da União, seus fundos e entidades da administração direta e indireta, inclusive as fundações instituídas e mantidas pelo poder público. A administração indireta é representada por quatro tipos de entidades, a saber: autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. As fundações e autarquias dependem de recursos do orçamento fiscal para se manterem enquanto as empresas públicas e sociedades de economia mista só são incorporadas ao orçamento fiscal quando necessitam de recursos complementares para manutenção de suas atividades;

- o orçamento de investimentos – compreende os investimentos realizados pelo governo nas empresas estatais em que ele, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto. O orçamento de investimentos está interessado nos investimentos das empresas estatais, não se preocupando com as receitas e despesa operacionais. Neste sentido, estão no orçamento de investimentos as empresas públicas (100% do capital é do poder público) e sociedades de economia mista (+ 50% do capital com direito a voto pertencente ao governo);

- o orçamento da seguridade social – abrange todas as entidades e os órgãos da administração direta e indireta, a ela vinculados, bem como os fundos e fundações instituídas e mantidas pelo poder público. Esse tipo de orçamento não se preocupa, somente, com os Órgãos da seguridade social, mas também com todos os recursos relacionados com a seguridade social, não importando onde eles estejam alocados. Praticamente a maioria dos órgãos da Administração Direta, além de estarem no orçamento fiscal, recebe, também, recursos do orçamento da seguridade social para cobrir a sua despesa com inativos e com assistência social dos seus servidores.

2.5.3 O Orçamento na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

A Lei de Responsabilidade Fiscal veio para cumprir uma radical mudança cultural no trato das finanças públicas no Brasil. Os administradores públicos acostumados com a irresponsabilidade no trato com a coisa pública se vêm, bruscamente, diante de uma Lei que os responsabiliza na gestão dos recursos públicos.

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe uma ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultado entre receitas e despesa e a obediência de limites. Como se pode observar pela citação anterior retirada do artigo 1º da LRF, a mesma está direcionada para as responsabilidades na execução do orçamento.

2.5.3.1 Plano Plurianual (PPA)

O artigo 3º da LRF, que tratava do PPA, foi vetado pelo Presidente da República, ficando apenas, na referida Lei, direcionado ao PPA o § 5º do Art. 5º, que determina que os investimentos cuja execução seja levado a efeito por períodos superiores a um exercício financeiro só poderão ser iniciados se previamente incluídos no PPA ou se nele incluídos por autorização legal, confirmando uma definição já contida no § 1º do Art. 167 da Constituição Federal.

2.5.3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A LDO é reforçada na LRF pela incorporação dos Anexos de Metas Fiscais e Anexo de Riscos Fiscais, onde são estabelecidos pelo ente da federação as metas pretendidas no orçamento e os riscos que poderão prejudicar o alcance das referidas metas.

Na maioria dos municípios brasileiros, a Lei de Diretrizes Orçamentárias era elaborada apenas para cumprir as formalidades legais. Com a implantação da lei de Responsabilidade Fiscal, ela toma novo fôlego tendo em vista que a Lei Orçamentária Anual deverá ser elaborada em consonância com a LDO e o PPA, respeitando os objetivos e metas estabelecidos nestes instrumentos de planejamento.

Como se pode observar, a LDO passa a vigorar como instrumento orientador da elaboração da proposta orçamentária, onde serão definidos critérios para renúncia de receitas, para aumento de despesa de caráter continuado e para limitação de empenho.

Integrará o projeto da lei de diretrizes orçamentárias (LDO) o anexo de Metas e Riscos Fiscais.

A LDO conterá o Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas:

- as metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas e despesas;
- o resultado nominal e primário;
- o montante da dívida pública para o exercício para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes;
- a avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;
- demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifique os resultados pretendidos, comparando as com as fixadas nos três últimos exercícios anteriores e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;
- evolução do patrimônio líquido, também nos três últimos exercícios destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação dos ativos;

- avaliação da situação financeira e atuarial do regime próprio de previdência social dos servidores públicos, se houver, e demais fundos e programas de natureza atuarial;

- demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia da receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

A LRF introduziu, também, na LDO o Anexo de Riscos Fiscais (§ 1º do Art.4º), onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

Normalmente esses riscos são representados por demandas judiciais que poderão culminar em significativos pagamentos a serem efetuados pela União, Estados, Municípios ou pelo Distrito Federal.

Disporá também a LDO sobre:

- o equilíbrio entre as receitas e despesas;
- critérios e formas de limitação de empenho;
- avaliação dos resultados;
- condições para transferências para o setor privado.

2.5.3.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)

A Lei Orçamentária Anual deve guardar, na sua elaboração e aprovação, compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e para isso, contará com um demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com a lei de Diretrizes Orçamentárias.

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a LOA deverá conter:

- Demonstrativo da Compatibilidade da Programação dos Orçamentos com os objetivos e metas constantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- Reserva de Contingência definida com base na receita corrente líquida que será utilizada no pagamento dos passivos contingentes;
- Despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual e as receitas que as atenderão;
- Separadamente, o refinanciamento da dívida mobiliária;

É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprevista ou com dotação ilimitada e a atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada. É vedada, também, a utilização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada superior à variação do índice de preços previstos na Lei de Diretrizes Orçamentária.

2.6 O CICLO ORÇAMENTÁRIO

A elaboração da Proposta Orçamentária processa-se, em passos determinados, desde a proposição orçamentária inicial, proveniente de cada Unidade Executora, até a aprovação do orçamento pelo Legislativo e a liberação dos créditos orçamentários nas Unidades Orçamentárias de cada Órgão.

Cada unidade responsável pela execução do orçamento elabora a sua proposta orçamentária e a encaminha a sua Setorial Orçamentária, que faça um apanhado de todas as unidades que compõem o Órgão, consolidando-o numa única proposta do Órgão. A Setorial Orçamentária encaminha a proposta consolidada ao Órgão de Planejamento do Ente da Federação que, por sua vez, consolida as propostas dos Poderes e as encaminhá-lo ao legislativo.

Ao chegar ao Poder Legislativo, a proposta orçamentária vai ser analisada pela Comissão de Orçamento e finanças do Ente da Federação, onde receberá as emendas parlamentares. Após aprovada pelo Poder legislativo e sancionada pelo Chefe do Poder Executivo, a proposta orçamentária é transformada em Lei (Lei Orçamentária Anual ou Lei de Meios). O Órgão Central de Orçamento do Poder Executivo procede a incorporação, em cada Unidade Orçamentária, da proposta orçamentária ajustada, com a liberação dos respectivos créditos no sistema de informação utilizado pelo Ente da Federação.

A liberação do Orçamento aprovado é feita para todos os órgãos contemplados na lei Orçamentária Anual (LOA), seja da Administração Direta ou Indireta (autarquias, fundações, Empresas Públicas ou Sociedades de Economia Mista).

2.7 PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

O Orçamento público funciona como instrumento de controle do governo, subordinando-se a regras ou a princípios estabelecidos.

- Princípio da anualidade ou periodicidade - De acordo com esse princípio, que é, também, chamado de periodicidade, as previsões da receita e despesa devem referir-se a um período limitado de tempo, que denomina exercício financeiro. No Brasil, atualmente, o exercício financeiro coincide com o ano civil (1º de janeiro a 31 de dezembro), que é definido pelo Art. 34 da Lei 4.320/64.

A Constituição de 1988 manteve a anualidade do orçamento quando, no seu art. 165, se refere a: “Orçamentos anuais” (inciso III) e “A lei orçamentária anual” (§5º)

- Princípio da Unidade - Defende a idéia de que o orçamento deve ser uno, isto é, deve existir, somente, um único orçamento para o exercício financeiro. A finalidade é evitar os orçamentos paralelos.

- Princípio da Universalidade – Estabelece que o orçamento deve conter todas as receitas e as despesas referentes aos Poderes da União, seu Fundos, órgãos e Entidades da Administração Direta e Indireta, inclusive as Fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público (§ 5º do Art. 165 da Constituição federal).

- Princípio da Exclusividade – Preceitua que o orçamento deve conter apenas matéria orçamentária e não cuidar de assuntos estranhos. A Constituição Federal, em seu parágrafo 8º do Art. 165, consolida este princípio quando diz que a Lei Orçamentária Anual não conterá matéria estranha à previsão da receita e à fixação da despesa. O objetivo desse princípio é o de evitar que se adicione à Lei Orçamentária, matéria não relacionada com o orçamento, evitando que esta seja aprovada pelo Legislativo sem passar por uma análise criteriosa.

- Princípio da Especificação ou discriminação – Seu objetivo principal é o de vedar as autorizações globais, devendo as despesa ser classificadas com um nível de detalhamento que facilite a análise por parte das pessoas. De acordo com a Lei 4.320/64, a discriminação da despesa, na Lei Orçamentária Anual, far-se-á, mínimo, por elementos (pessoal, material, serviços, obras, amortizações, juros, etc.). Os entes da federação costumam publicar as orientações para elaboração de suas propostas orçamentárias, onde constam as tabelas de funções, subfunções, programas projetos/atividades, classificações institucionais e econômicas, etc.

- Princípio da Publicidade – Determina que o conteúdo orçamentário seja divulgado pelos veículos oficiais de comunicação e divulgação para conhecimento público e eficácia de sua validade, visto que esse é um princípio já exigido para

todos os atos oficiais do governo. A Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, determina que deve ser dada ampla divulgação dos orçamentos, inclusive em meio eletrônico e por meio de audiência pública. Os municípios que não têm jornal de circulação local fazem a divulgação em quadro de avisos que são previamente definidos por meio de ato do Prefeito Municipal.

- Princípio do Equilíbrio – Prevê a igualdade entre a previsão da receita e a fixação da despesa em cada exercício financeiro. Esse princípio defende que a proposta orçamentária deve ser encaminhada ao legislativo equilibrada (Previsão = Fixação) mesmo que essa igualdade seja equilibrada com as operações de crédito. Se observarmos, na sua grande maioria, os orçamentos são equilibrados com as chamadas operações de crédito, que representam autorizações de Legislativo para o endividamento do ente da federação com o objetivo de manter o equilíbrio orçamentário. A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece limites para o endividamento dos entes da federação, objetivando o equilíbrio das finanças públicas.

- Princípio da Clareza – O orçamento público deve ser apresentado em linguagem clara, simples e compreensível para facilitar o manuseio das pessoas que necessitem de tomar conhecimento do mesmo. A publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal força a divulgação do orçamento, também, por meio eletrônico, visando alcançar um maior número de pessoas não especializadas no assunto, mas que necessitam de informações orçamentárias para o acompanhamento das atividades do governo ou para enriquecimento de seus trabalhos curriculares.

- Princípio da Exatidão – Este princípio visa se obter uma proposta orçamentária o mais perto possível da realidade, demonstrando os valores necessário a consecução dos objetivos sociais da unidade. Uma proposta orçamentária bem elaborada já traz dentro do seu bojo que a sua execução será efetuada observando o Princípio da Economicidade e não precisa vir embutida de valores compensatório da não utilização desse princípio ou trazer valores na proposta orçamentária para compensar possíveis cortes orçamentários pelo órgão central de orçamento. Se todos observassem esse princípio na elaboração de suas propostas orçamentárias, a execução dos orçamentos se aproximaria do equilíbrio

orçamentário (Fixação=Execução), evitando assim o superdimensionamento das solicitações de recursos orçamentários.

- Princípio da Não-afetação de Receitas – Esse princípio defende que nenhuma receita poderá ficar reservada, comprometida ou vinculada com determinada despesa. A aplicabilidade desse princípio sempre teve uma dificuldade na administração pública brasileira, pois determinadas receitas já vinculam suas aplicações a determinada despesa por determinação legal, à aplicação em determinadas despesas. Um outro exemplo da não aplicabilidade desse princípio é a obrigatoriedade da aplicação das receitas de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, e a partir do exercício de 2000, também, na área da saúde.

- Princípio do Orçamento Bruto – Esse princípio defende que todas as receitas e despesas devem constar no orçamento pelos seus valores brutos, sem qualquer dedução. O art. 6º da Lei 4.320/64 consagrou esse princípio quando diz: “Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções”. Um exemplo de desrespeito a esse princípio é a devolução de receitas feitas pela União que deveriam ser empenhadas e devolvidas como despesas de indenizações e restituições e são devolvidas como deduções da receita.

2.8 ATRIBUIÇÕES ECONÔMICAS DO ESTADO

No final do século XIX e no início do século XX começaram a manifestar-se sintomas das crises periódicas intrínsecas do sistema capitalista. As grandes empresas, os monopólios, o protecionismo e os sindicatos iniciaram a destruição inapelável do mercado como mecanismo regulador do sistema econômico. Quando a essa multiplicidade de fatores extramercado se somaram as conseqüências da Primeira Guerra Mundial, a economia mundial passou a viver o clima de desequilíbrio que desembocaria na gravíssima depressão dos anos trinta.

O economista inglês John Maynard Keynes foi o principal doutrinador na busca de uma fórmula salvadora do capitalismo, ameaçado de um lado pela depressão, e de outro, não só pela ideologia marxista, como também pela forte simpatia ainda dedicada à Revolução Russa. Para Keynes, antes da perda total da

liberdade individual num regime coletivista, era preferível a perda de parte da liberdade econômica. Para quem? Para o Estado.

O tripé microeconômico dos clássicos – oferta, demanda e preço – no modelo keynesiano cedeu lugar a outro tipo de sustentação, de cunho macroeconômico: a demanda global mais o investimento global determinam a renda global, e essas três variáveis responsabilizam-se pelo nível do emprego. O controle dessas variáveis, compreensivelmente, só poderia ser atribuído ao Estado. O sistema de Keynes deu respaldo doutrinário aos esforços governamentais visando tirar as respectivas economias da crise depressiva dos anos trinta. A partir daí a intervenção estatal passou a ser naturalmente aceita, em especial na dinamização da demanda agregada e na utilização dos instrumentos de política de estabilização econômica

Richard Musgrave propôs uma classificação das funções econômicas do Estado, que se tornaram clássicas no Gênero¹. Denominadas as “funções fiscais” o autor as considera também como as próprias “Funções do orçamento”, principal instrumento de ação estatal na economia. São três as funções:

- a) promover ajustamentos na alocação de recursos (função alocativa);
- b) promover ajustamentos na distribuição de renda (função distributiva);
- c) manter a estabilidade econômica (função estabilizadora).

2.8.1 Função Alocação

A atividade estatal na alocação de recursos justifica-se naqueles casos em que não houver a necessária eficiência por parte do mecanismo de ação privada (sistema de mercado). Musgrave & Musgrave chamam a atenção para duas situações bem exemplificativas: os investimentos na infra-estrutura econômica e a provisão de bens públicos e bens meritórios.

Os investimentos na infra-estrutura econômica – transportes, energia, comunicações, armazenamento etc. – são indutores do desenvolvimento regional e nacional, sendo compreensível que se transformem em áreas de competência estatal. Os altos investimentos necessários e o longo período de carência entre as

¹ MUSGRAVE, Richard A. Teoria das finanças públicas. São Paulo: ATLAS, 1974. Cap. 1. Para o desenvolvimento desta seção foram colhidos subsídios na obra seguinte do autor: MUSGRAVE, R., MUSGRAVE, P. Op. Cit. P. 3-17.

aplicações e o retorno desestimulam igualmente o envolvimento privado nesses setores.

Na outra situação, a demanda por certos bens assume características especiais que inviabilizam o fornecimento dos mesmos pelo sistema de mercado. Para explicar, os autores trazem exemplos de bens privados e públicos típicos.

Um bem privado típico – “par de sapatos”, por exemplo – tem as seguintes características:

- os benefícios do mesmo estão limitados a um consumidor qualquer;
- há rivalidade no consumo desse bem;
- o consumidor é excluído no caso de não-pagamento.

No caso de um bem público igualmente típico – “medidas do governo contra a poluição”, por exemplo – as características são as seguintes:

- os benefícios não estão limitados a um consumidor qualquer;
- não há rivalidade no consumo desse bem;
- o consumidor não é excluído no caso de não-pagamento.

O bem privado é oferecido por meio dos mecanismos próprios do sistema de mercado. Há uma troca entre vendedor e comprador e uma transferência da propriedade do bem. O não-pagamento por parte do comprador impede a operação e, logicamente, o benefício. A operação toda é, portanto, eficiente.

No caso do bem público, o sistema de mercado não teria a mesma eficiência. Os benefícios geralmente não podem ser individualizados nem recusados pelos consumidores. Não há rivalidade no consumo de iluminação pública, por exemplo, e como tal não há como excluir o consumidor pelo não pagamento. Aqui, o processo político substitui o sistema de mercado. Ao eleger seus representantes (legisladores e administradores) o eleitor-consumidor aprova determinada plataforma (programa de trabalho) para cujo financiamento irá contribuir mediante tributos. Em função de regra constitucional básica, o programa de bens públicos aprovado pela maioria será coberto também com as contribuições tributárias das minorias.

Há situações em que o Estado utiliza recursos orçamentários na provisão de bens com todas as características de bens privados. É o caso dos bens mistos, em que a educação é um bom exemplo: ela é um bem privado que pode ser

comercializado no mercado, podendo seus benefícios ser individualizados. Mas ela é também um bem público, já que o nível cultural da comunidade cresce quando seus membros se educam. O envolvimento do Estado na educação certamente tem outras importantes justificativas como, por exemplo, a necessidade de investimento no “capital humano”, a educação gratuita no contexto da distribuição de renda etc.

Bom exemplo de bens mistos são os bens meritórios, cuja natureza como bem privado tem menor importância do que sua utilidade social. Justificam-se, assim, as despesas públicas com subsídios ao trigo e ao leite, como programas de merenda escolar, com cupons de alimentação para desempregados etc.

Cabe ainda chamar a atenção para a diferença existente entre “produção” e “provisão” de bens. Bens privados, além de serem produzidos e comercializados por empresas privadas, são igualmente produzidos e comercializados por empresas estatais. A experiência brasileira é farta nesse sentido: energia, petroquímica, mineração, informática, siderurgia, etc. Por seu turno, os bens públicos são, em sua maior parte, produzidos pelas repartições públicas (justiça, segurança etc.), mas também são produzidos por empresas privadas que, mediante contrato ou acordo, os vendem para o Estado (p.ex.: armamentos, obras públicas etc.).

Nota-se, portanto, que a análise sobre quem produz os bens não possibilita nenhuma conclusão relevante: tanto as empresas privadas como as públicas produzem bens privados e públicos indistintamente. O estudo da alocação de recursos pelo Estado deve utilizar então o conceito de “provisão” de bens e serviços. Isto é, não são necessariamente produzidos pelo governo, mas financiados (pagos) pelo orçamento público.

2.8.2 Função Distributiva

As doutrinas de bem-estar integradas na análise econômica convencional derivam da formulação consagrada pelo nome de “Ideal de Pareto”. Segundo ela, há eficiência na economia quando a posição de alguém sofre uma melhoria sem que nenhum outro tenha sua situação deteriorada. A respeitar-se exclusivamente as regras econômicas, a distribuição da riqueza mantém estreita vinculação com a maneira como estão distribuídos os fatores de produção e com os preços obtidos por seus detentores no mercado. Há, ainda, a questão das habilidades individuais

bastante diversas e a transmissão de bens via herança, ambas contribuindo também para a distribuição não uniforme da riqueza.

Musgrave & Musgrave lembram os dois problemas que dificultam a transformação de “uma regra considerada justa em uma política real de distribuição de renda. Primeiro, é difícil ou mesmo impossível comparar os diferentes níveis de utilidade, que indivíduos diversos derivam de suas rendas. A outra dificuldade surge do fato de que o tamanho do “bolo” disponível para distribuição está relacionado com a forma através da qual é realizada a distribuição”.

Essas questões de difícil equacionamento estão sendo substituídas pela discussão de medidas que solucionem os problemas graves de miséria e de melhoria progressiva da qualidade de vida nas camadas mais pobres da população.

O orçamento público, assim como na função alocativa, é o principal instrumento para a viabilização das políticas públicas de distribuição de renda. Considerando que o problema distributivo tem por base tirar de uns para melhorar a situação de outros, o mecanismo fiscal mais eficaz é o que combina tributos progressivos sobre as classes de renda mais elevada com transferências para aquelas classes de renda mais baixa. Exemplo clássico seria a utilização do imposto de renda progressivo para cobrir subsídios aos programas de alimentação, transporte e moradia populares.

Afora o imposto de renda, geralmente apontado como o tributo mais adequado às políticas distributivas, outro exemplo de medida seria a concessão de subsídios aos bens de consumo popular financiados por impostos incidentes sobre os bens consumidos pelas classes de mais alta renda.

Em sentido amplo, uma série de outras medidas públicas enquadra-se nos esquemas distributivos como, por exemplo, a educação gratuita, a capacitação profissional e os programas de desenvolvimento comunitário. Mesmo reconhecendo a influência dessas medidas no contexto da distribuição de renda, Musgrave & Musgrave deixam de analisá-las por não as considerar como instrumentos de política fiscal.

2.8.3 Função Estabilizadora

Além dos ajustamentos na alocação de recursos e na distribuição de renda, a política fiscal tem quatro objetivos macroeconômicos: manutenção de elevado nível de emprego, estabilidade nos níveis de preços, equilíbrio no balanço de pagamentos e razoável taxa de crescimento econômico. Esses quatro objetivos, especialmente os dois primeiros, configuram o campo de ação da função estabilizadora.

A mais moderna das três, a função estabilizadora, adquiriu especial importância como instrumento de combate aos efeitos da depressão dos anos trinta e a partir daí esteve sempre em cena, lutando contra as pressões inflacionárias e contra o desemprego, fenômenos recorrentes nas economias capitalistas do pós-guerra.

Em qualquer economia, os níveis de emprego e de preços resultam dos níveis da demanda agregada, isto é, da disposição de gastar dos consumidores, das famílias, dos capitalistas, enfim, de qualquer tipo de comprador. Se a demanda for superior à capacidade nominal (potencial) da produção, os preços tenderão a subir; se for inferior, haverá desemprego. O mecanismo básico da política de estabilização é, portanto, a ação estatal sobre a demanda agregada, aumentando-a e reduzindo-a conforme as necessidades.

O quadro pode sofrer complicações adicionais, pois as economias nacionais são abertas ao exterior por meio dos fluxos de comércio e de capitais. Como as taxas de câmbio são fixadas, cada país trata de usá-las de forma que proteja seus interesses, transferindo dificuldades para os parceiros mais frágeis. Além disso, a situação desses é agravada pela dependência ao capital externo, em grande parte integrado no circuito especulativo.

O orçamento público é um importante instrumento da política de estabilização. No plano da despesa, o impacto das compras do governo sobre a demanda agregada é expressivo, assim como o poder de gastos dos funcionários públicos. No lado da receita, não só chama a atenção o volume, em termos absolutos, dos ingressos públicos, como também a variação na razão existente entre a receita orçamentária e a renda nacional, como consequência das mudanças existentes nos componentes da renda (lucros, transações comerciais etc.). Segundo Musgrave & Musgrave:

Assim, o sistema fiscal possui uma flexibilidade própria, que responde às mudanças na economia, mesmo que não ocorram variações na política fiscal (mudanças nas alíquotas ou na legislação dos gastos governamentais). Esta flexibilidade embutida no sistema fiscal é responsável por reações automáticas que, em algumas circunstâncias, auxiliam o alcance das metas visadas pela política do setor público, enquanto que em outros casos atrapalham o alcance dos objetivos governamentais (MUSGRAVE, R., MUSGRAVE, P. Op. Cit. P.13.)

Mudanças orçamentárias tanto na receita como na despesa podem ser acionadas pela política de estabilização. Exemplos são as mudanças nas alíquotas tributárias com reflexos na quantidade de recursos disponíveis, junto ao setor privado, assim como a implantação de programas de obras públicas que visam absorver parcelas desempregadas de mão-de-obra.

Além dos instrumentos fiscais, a política de estabilização utiliza outros de cunho monetário com vistas no controle da oferta monetária, variável de grande importância na consecução dos objetivos estabilizadores. Partindo da evidência de que o mercado é mau regulador da oferta de moeda, os governos criaram seus bancos centrais com a finalidade primeira de realizar esses controles, ajustando a oferta monetária às necessidades da economia. Entre as principais medidas do arsenal monetário podem ser citadas: manutenção de determinados níveis de recursos disponíveis para aplicação pelos bancos, controle da taxa de juros e lançamento de títulos públicos e funcionamento do open market.

3 CONCLUSÃO

Tem-se, desta forma, o orçamento público como instrumento de controle dos gastos dos recursos públicos e também de soberano fator de desenvolvimento econômico e social utilizado pelos governantes. No Brasil, com a Lei 4.320/64, a evolução do orçamento tradicional para o orçamento por programas é de positiva mudança, uma vez que aquele não levava em consideração as reais necessidades da população, trazendo complicações à economia nacional, considerando que não se tinha um controle real das despesas públicas ao passo que o orçamento por programa desempenha um melhor planejamento sobre essas despesas, tendo como resultado um resultado mais eficiente voltado às reais necessidades da população.

Nesse aspecto, a Constituição de 1988 deu uma contribuição às finanças, reforçando a associação entre planejamento e orçamento como partes de um mesmo sistema ao criar a obrigatoriedade sobre o plano plurianual.

A Lei Complementar 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, veio contribuir com a mudança de cultural para os administradores públicos acostumados com a irresponsabilidade no trato com os recursos públicos. A necessidade de sempre avançar para atingir os objetivos, é ponto muito relevante para se atingir as metas estabelecidas de um governo, pois não há doutrina que se estabeleça nas diretrizes de orçamento público, havendo a corrupção dentro deste processo.

A sociedade brasileira tem sentido o efeito positivo do que um pouco de boa vontade, por parte de nossos políticos, gestores do dinheiro público, fez que muitos brasileiros emergissem da linha de pobreza para uma situação mais favorável, conseqüências de que os programas de governo criados para essa finalidade atingiram sua meta. Ainda há metas ainda não alcançadas, mas recentemente resistimos a uma crise mundial de maneira satisfatória para nossa economia; cada vez avançamos nas distribuições da renda, considerando que um trabalhador doméstico consegue crédito para financiar eletrodomésticos e outros bens;

Essa mentalidade de planejamento atrelado ao orçamento, no cenário individual, tem realizado o sonho de muitos brasileiros, um dia, de ter direito, simplesmente, a três refeições básicas todos os dias e no cenário nacional inserindo o Brasil no mercado internacional, não só exportando, mas também atraindo capital estrangeiro.

REFERÊNCIAS

PIRES, João Batista Fortes de Souza. **Contabilidade Pública**. Brasília: Franco e Fortes, 2002.

MOTA, Francisco Glauber Lima Mota. **Contabilidade Aplicada à Administração Pública**. Brasília: Vestcon, 2003.

FONTENELE, Alysson Maia. **O orçamento público no Brasil**. Disponível em < <http://www.jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3738> > acesso em 26 ago. 2010.

CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e Contabilidade Pública: teoria e prática e mais de 800 exercícios**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CRUZ, Flávio da e outros. **Comentários à Lei nº 4.320**. 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 2001.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 12ª edição. São Paulo. Atlas 2003.

JUND, Sérgio. **Administração, Orçamento e Contabilidade Pública. Teoria e 800 questões, Legislação atualizada incluindo a LRF**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

FEIJÓ, Paulo Henrique; PINTO, Liane Ferreira; MOTA, Francisco Glauber Lima Mota. Curso de Siafi: **Uma Abordagem Prática da Execução Orçamentária e Financeira**. 1ª ed. Brasília. Paulo Henrique Feijó da Silva, 2006.

TOLEDO JÚNIOR., Flavio C. de; ROSSI, Sérgio Ciquera. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. 3ª Ed. São Paulo. NDJ, 2005.

CASTRO, Domingos Poubel de; GARCIA, Leice Maria. **Contabilidade Pública no Governo Federal**. São Paulo: atlas, 2004.

BRASIL. **Manual Técnico de Orçamento**. Versão 2011. Brasília. Disponível em < https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/mto_5_Versao_1.pdf. acesso em 10 dez. 2010.

BRASIL. **Constituição (1988)**: Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Manual Siafi**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em < [http://manualsiafi.tesouro.fazenda.gov.br/020000/020300/020301/?searchterm=orçamento público](http://manualsiafi.tesouro.fazenda.gov.br/020000/020300/020301/?searchterm=orçamento+público)> acesso em 25 nov. 2010.

_____. **Lei 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em < <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/leis-ordinarias/1980-a-1960#content> > acesso em 25 out. 2010.

_____. Decreto-lei nº 200/67. Dispõe sobre a Organização da Administração Federal, Estabelece Diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras Providências. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm > Acesso em 09 jan. 2011.