

# INTRODUÇÃO À GESTÃO ORÇAMENTÁRIA: SISTEMA, PROCESSO, METODOLOGIAS, NORMAS E DESAFIOS

VALDEMIR PIRES

## ■ INTRODUÇÃO

O orçamento público é o instrumento historicamente utilizado pelos governos, principalmente os democráticos contemporâneos, para **compatibilizar gerencialmente receitas e despesas** e para **decidir o destino do dinheiro público**, mormente o de origem tributária, de acordo com as necessidades de serviços e políticas públicas definidas pela sociedade, a partir das escolhas de seus representantes eleitos. Sua feitura e sua execução representam uma **tarefa anual** – sem perder de vista um **horizonte plurianual** – à qual se dedicam políticos e técnicos, fazendo uso de metodologias, princípios e normas que lhe dão consistência e qualidade.

Os **sistemas e os processos orçamentários**, como partes definidoras das instituições orçamentárias, se configuram e funcionam ao sabor das conquistas democráticas e de gestão de cada governo, em cada tempo e lugar, sendo, pois, de interesse aperfeiçoá-los constantemente, não só redesenhando-os conforme as necessidades socioeconômicas e as possibilidades técnicas e políticas de cada momento, mas também capacitando permanentemente aqueles que assumem as tarefas de planejamento, execução, controle e avaliação da gestão orçamentária cotidiana.

## ■ OBJETIVOS

Após a leitura deste artigo, o leitor poderá

- identificar os múltiplos aspectos que compõem a gestão orçamentária tal como praticada no Brasil, em especial a natureza tecnopolítica – ou seja, simultaneamente exigente em conhecimentos técnicos e discernimento político – das decisões e ações pertinentes à área;
- identificar as diferentes metodologias orçamentárias surgidas como respostas às mudanças no cenário político e na área econômico-financeira ao longo da história;
- descrever os diferentes princípios e normas que regem a orçamentação;

- reconhecer a importância dos princípios de transparência orçamentária e do controle social do orçamento e das finanças públicas, características que, além de necessárias na gestão orçamentária moderna, são também exigências em nível internacional;
- discutir os diferentes desafios atuais que se impõem à gestão orçamentária e financeira.

## ■ ESQUEMA CONCEITUAL



## ■ GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E SUA RELAÇÃO COM OUTRAS ÁREAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A gestão orçamentária é um subcampo da Administração Pública (fortemente vinculado à Economia do Setor Público) que tem por finalidade assegurar a utilização eficiente, eficaz, efetiva, oportuna, sustentável, legítima, legal e transparente dos recursos financeiros postos à disposição dos governos pela sociedade por meio, principalmente, da **imposição de tributos**.

Trata-se de uma prática inventada na Inglaterra do século XIII, que vem sendo aperfeiçoada constantemente para adaptar-se às mudanças socioeconômicas que modificam os papéis do Estado, bem como sua configuração, seu modo de funcionamento e seus padrões de relacionamento com os cidadãos-eleitores-contribuintes. Tendo se originado de tentativas de controle político sobre os gastos dos soberanos, converteu-se, ao longo do desenvolvimento do capitalismo e da democracia, em um conjunto de procedimentos e técnicas de planejamento e gestão de crescente sofisticação e complexidade.

Cada dia mais exigente em conhecimentos técnicos e científicos, a gestão orçamentária nunca deixou nem deixará de fundamentar o **controle da sociedade sobre as finanças públicas**, razão pela qual sua **natureza tecnopolítica** – combinação de *expertise* em gestão com clareza sobre o jogo político na disputa por recursos públicos – deve sempre ser levada em conta, seja pelos políticos, seja pelos técnicos que decidem e agem na Administração Pública.



A gestão orçamentária se relaciona, de modo indissociável, com a gestão financeira, desta se distinguindo quanto ao objetivo. Embora ambas lidem com recursos financeiros, a primeira procura dar a estes um destino que atenda às finalidades sociais e coletivas, democraticamente estabelecidas; enquanto a última busca assegurar que cada unidade monetária despendida pelo governo obtenha o máximo retorno econômico possível. Graças a essa distinção, pode-se evitar o erro recorrente de confundir dinheiro com dotação orçamentária (ou “verba”, que é um sinônimo inadequado desta): o dinheiro é o recurso financeiro; a dotação orçamentária é a autorização legislativa para gastar, tendo em vista que o Poder Executivo só pode gastar o que a sociedade autoriza na democracia representativa, por meio de seus representantes, os legisladores, que decidem sobre as leis, inclusive a orçamentária anual.

Tanto a gestão orçamentária quanto a gestão financeira fazem uso da contabilidade como técnica de **registro e demonstração das variações patrimoniais** dos respectivos governos a que se referem, não só por exigência legal, mas principalmente por causa da consistência da Ciência Contábil para a gestão de receitas, despesas e resultados econômico-financeiros.



#### LEMBRAR

Atualmente, avultam os esforços para aproximar a contabilidade pública da contabilidade utilizada no setor privado, mais especificamente nas empresas, a fim de que os governos afirmem seu desempenho com base em critérios quantificáveis e demonstráveis com vistas à melhor qualidade do gasto público.

O **orçamento público**, elaborado (pelo Poder Executivo) e aprovado (pelo Poder Legislativo) no ano anterior ao de sua execução, estima as receitas e fixa as despesas anuais de um governo. As **receitas** – que são estimadas, porque não é possível saber antecipadamente quanto somarão – dependem da tributação, o que obriga a gestão orçamentária a dialogar com a **gestão tributária**, por sua vez, dependente, enquanto técnica, do **Direito Tributário** e do **Direito Constitucional**.

As **despesas**, fixadas por estabelecerem um teto de gasto para cada dotação, dialogam, necessariamente, com as **políticas públicas** (Saúde, Educação, Segurança, Defesa Nacional, Previdência Social, Assistência Social, Habitação, Transporte, etc.), no âmbito das quais a oferta dos bens e serviços públicos é definida com base em negociações que estabelecem as prioridades ante a escassez de recursos.

Pelo lado da despesa, a orçamentação implica, na sua essência, a decisão de alocação de recursos escassos entre muitos fins alternativos: mais para Saúde, menos para Educação, necessariamente. Essa é uma **decisão econômica** por sua natureza (decidir em que gastar um volume finito de dinheiro), mas é tomada **politicamente, e não mercantilmente**, como ocorre com a decisão econômica relacionada aos bens privados (cada um compra o que quer, no momento que bem entende), pois se trata de uma escolha pública, e não privada, coletiva, e não individual. Quem escolhe são os **indivíduos eleitos para fazer as escolhas**, e não quem as paga, com suas contribuições.

Contribuições, aliás, impostas: são **tributos** (impostos, taxas, contribuições compulsórias) que todos devem recolher, dado o poder de império do governo para arrecadar. Ou seja, pelo lado da receita, a orçamentação está umbilicalmente ligada à **política**: há que se decidir quem vai pagar e quanto, de quais tributos, em que momento. Além disso, tributação insuficiente para cobrir despesas resulta em **déficit** que, se não coberto, torna-se **dívida pública**, cuja rolagem gera despesas com juros. São exemplos de outras escolhas políticas: quando aceitar déficit e endividamento, como financiá-los e a quem recorrer?

As decisões orçamentárias e sua implementação, juntamente com as decisões que se referem ao endividamento e à forma de financiá-lo, se movem no âmbito da **política fiscal** que, por sua vez, juntamente com a política monetária, a cambial e outras de menor importância, constituem a **política econômica do governo**: um universo no qual, como o próprio nome indica, política (manejo do poder) e economia (manejo dos recursos materiais e financeiros) se imbricam de modo intrincado e indissociável – o mundo tecnopolítico no qual se dá a gestão orçamentária.

A gestão orçamentária é um **fazer multidisciplinar** altamente complexo, não só pelas tecnicidades implicadas, mas, sobretudo, pela amplitude e pela profundidade das relações políticas envolvidas, requerendo **negociações e formação de consensos parciais** delicados.

Em seu universo densamente tecnopolítico, o domínio de **conhecimento técnico e científico** (vindo da Economia, da Administração, da Contabilidade, do Direito e de outros campos do saber) se mescla às **habilidades da política** (uma arte somente em parte viabilizada pelos conhecimentos da Ciência Política), em uma sociedade fracionada em classes e grupos de interesse (como revela a Sociologia), que se comportam de acordo com variáveis e lógicas mutantes, nem sempre adequadamente captadas pela Psicologia ou pela Psicologia Social.



O bom desempenho da gestão orçamentária só em parte pode ser obtido pela competência técnica dos gestores. Ademais, sob acirramento da escassez de recursos, as dificuldades políticas se ampliam, reduzindo ainda mais a margem de manobra das decisões objetivamente (tecnicamente, cientificamente) embasadas, em decorrência da exaltação dos ânimos e do acirramento dos conflitos. Contraditoriamente, é quando se reduz a margem de manobra da técnica que esta tem de se revelar mais consistente, mais forte, mais relevante, sob pena de se admitir a conclusão indevida – e perigosa – de que, no ambiente político, “na prática, a teoria é outra”.

Na prática da gestão orçamentária, a teoria é tão consistente quanto as **instituições orçamentárias**, entre elas os sistemas e os processos, os princípios e as normas e as metodologias orçamentárias, a seguir apresentadas. Na prática, essas instituições serão tão mais relevantes quanto mais **tecnopoliticamente** se comportarem os que lidam com elas, evitando o técnico o bordão que diz “eu não me envolvo com política” e fugindo o político da tentação de “deixar as tecnicidades com os que nelas são especialistas”.

## ■ SISTEMA E PROCESSO ORÇAMENTÁRIOS



O sistema orçamentário é o conjunto articulado dos instrumentos de gestão dos recursos financeiros de um governo, criados e mantidos para que as decisões sejam explicitadas e sua execução monitorada e avaliada, visando o respeito à vontade coletiva e à economicidade no uso do dinheiro público.

O processo orçamentário é a organização coerente e consistente das fases que caracterizam a gestão orçamentária e financeira ao longo do tempo, de modo que as decisões sejam tomadas organizada e tempestivamente com a participação de todos os atores considerados relevantes.

O sistema e o processo orçamentários são definidos na Constituição Federal (CF) e nas leis e regulamentados em normas emanadas dos órgãos públicos afetos ao tema.

### SISTEMA ORÇAMENTÁRIO NO BRASIL

A CF, de 5 de outubro de 1988,<sup>1</sup> (Seção II – Dos Orçamentos, Artigos 165 a 169) concebe um **sistema orçamentário composto por três partes**, convertidas em **textos legais**, periodicamente decididos:

- Plano Plurianual (PPA), quadrienal;
- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), anual;
- Lei Orçamentária Anual (LOA), também anual.

O **PPA** deve estabelecer, “de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as **despesas de capital** e outras delas decorrentes e para as relativas aos **programas de duração continuada**” (Parágrafo 1º do Artigo 165).

A **LDO**, que tem por finalidade explicitar “as metas e as prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da **LOA**, disporá sobre as alterações na **legislação tributária** e estabelecerá a **política de aplicação** das agências financeiras oficiais de fomento” (Parágrafo 2º do Artigo 165).

A **LOA**, por fim, compreende

- “I - o **orçamento fiscal** referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;
- II - o orçamento de **investimento das empresas** em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III - o **orçamento da seguridade social**, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público” (Parágrafo 5º do Artigo 165).

Ao PPA, à LDO e à LOA deve ser acrescida a **Programação Financeira de Desembolso** para que o sistema orçamentário brasileiro esteja completo enquanto conjunto de instrumentos que

organizam a gestão orçamentária ao longo do tempo, assim distribuído pela lógica dos **horizontes cronológicos de planejamento**:

- médio prazo (4 anos) – PPA;
- curto prazo (1 ano) – LOA (amparada pela LDO);
- curtíssimo prazo (menos de um ano) – Programação Financeira de Desembolso.



Em médio prazo (4 anos) o instrumento utilizado consiste no PPA, como peça legal que define as prioridades governamentais relativas a investimentos e ampliação de gastos de natureza continuada (gastos que, uma vez criados, seguirão sendo realizados por tempo indefinido, suplantando os mandatos dos governantes eleitos). Pode-se equiparar o PPA a um plano de governo formalizado, uma vez que ele tem a mesma duração de um mandato (quatro anos), embora o governo que entra herde o último ano do PPA do governo que sai e imponha ao seguinte o seu, no primeiro ano daquele, visando evitar descontinuidade abrupta de obras e políticas públicas.

Em curto prazo (1 ano) a gestão orçamentária é organizada por meio da LOA, amparada pela LDO. A LOA consiste na fixação das despesas para um ano fiscal, levando em conta aquelas que se repetem em relação ao ano anterior (para bancar a folha de pagamentos e seus encargos, as transferências obrigatórias, o mínimo necessário ao funcionamento dos órgãos e repartições em termos de manutenção e custeio) e as despesas novas (investimentos e ampliação de gastos de custeio, em decorrência do crescimento da demanda por serviços).

No que tange às despesas novas, devem ser escolhidas entre aquelas priorizadas no PPA, e essas escolhas devem previamente constar da LDO, que é uma lei organizadora do processo de feitura da LOA, que disciplina, também, limites, procedimentos e relacionamentos (principalmente entre os poderes Executivo e Legislativo) ao longo do processo orçamentário.

Já em curtíssimo prazo (menos de um ano), a Programação Financeira de Desembolso, como obrigatoriedade presente na legislação brasileira das finanças públicas (Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964) e da responsabilidade fiscal (Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000), é um instrumento de administração do fluxo de caixa do governo, pois por meio dela o órgão responsável pela realização dos pagamentos (Tesouro ou Fazenda) deve liberar, periodicamente, os recursos financeiros de acordo com as receitas obtidas, a fim de evitar desencaixes e desequilíbrios.

Sem essa programação, os órgãos (ministérios, secretarias, diretorias, seções) que têm suas dotações previstas na LOA para doze meses poderiam gastá-las sem que houvesse recursos em caixa para serem pagas, assim como poderiam concentrar os gastos em um período curto, ficando sem dotações para os seguintes.

Fica evidente, pelas partes componentes do sistema orçamentário, que esse sistema dá à gestão orçamentária uma **coerência cronológica** e uma **consistência entre meios (dinheiro público) e fins (objetivos e metas governamentais)**, desde que sua lógica interna seja respeitada e as decisões e as ações o tomem por base organizativa. Mas a passagem de uma orçamentação meramente formal para outra gerencial, em todos os níveis de governo, é uma necessidade no Brasil, que bem poderia ser acelerada pela aprovação, no Congresso Nacional, da **lei de finanças públicas** preconizada pelo Parágrafo 9º do Artigo 165 da CF e até agora negligenciada pelos legisladores.

## PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO BRASIL

O processo orçamentário transcorre circularmente, a base de quatro fases, que se repetem a cada exercício:

- planejamento e elaboração da proposta orçamentária;
- discussão parlamentar, votação e aprovação legislativa;
- execução, com controle interno;
- controle externo e avaliação.

**Planejamento e elaboração da proposta orçamentária** é a fase conduzida pelo Poder Executivo. Consiste em, após estimar a receita para o ano, distribuí-la entre **despesas consideradas prioritárias**, respeitando-se o PPA, no qual, em princípio, devem estar contidas as prioridades por regiões e por frentes de atuação governamental (Saúde, Educação, Habitação, Segurança, etc.).

Essa fase exige intenso debate entre as partes componentes do governo (ministérios, secretarias, etc.) e o uso de técnicas que permitem fazer estimativas, estruturar programas e projetos, expressar decisões financeiras em linguagem contábil. Nos primeiros anos de governo, essa fase se torna mais complexa, pois é necessário **elaborar o PPA**, que terá validade pelos quatro anos seguintes (três do governo em andamento e um do seguinte).

A segunda fase consiste em **discussão parlamentar, votação e aprovação legislativa**. Para que a proposta se torne lei, ela deve ser aprovada pelo **Poder Legislativo** (Congresso Nacional, Assembleia dos Deputados ou Câmara dos Vereadores, conforme o nível de governo – nacional, estadual e municipal).

Nessa fase, o projeto-de-lei encaminhado pelo Poder Executivo (Presidente, Governador ou Prefeito, conforme o nível de governo) é submetido às **Comissões do Poder Legislativo** que emitem pareceres a serem discutidos em plenário, podendo, daí, resultar emendas que alteram a proposta original. As negociações são intensas, podendo o Poder Executivo **vetar parcial ou totalmente as emendas**, com espaço para reação do Legislativo.



As negociações referentes ao projeto-de-lei orçamentário, que ocorrem em plenário, são facilitadas à medida que a LDO estabelece critérios e procedimentos claros para o processo decisório, pois essa peça do sistema orçamentário foi concebida exatamente para essa finalidade, embora muitas vezes não seja utilizada com essa clareza. Por meio da LDO, o Legislativo pode disciplinar até mesmo certos aspectos da fase de elaboração orçamentária, impondo limites ao Executivo e exigindo dele a utilização de critérios transparentes para as decisões envolvidas na estimativa da receita e na fixação das despesas.

A **execução, com controle interno**, trata-se da fase propriamente financeira (que arrecada e gasta o dinheiro) do orçamento. As receitas próprias são arrecadadas e as receitas transferidas são recebidas (e pagas pelo nível de governo obrigado a isso), compondo as **disponibilidades de caixa**. A liberação dos recursos para cada item de gasto e para cada órgão de governo é feita por meio de **cronogramas físico-financeiros** e da **Programação Financeira de Desembolso**. O controle interno é feito pelos próprios órgãos que realizam as despesas e pelos responsáveis pela gestão contábil e financeira, naquilo que compete a cada um, reforçado pelo órgão central dessa função (a Controladoria Geral da União, no caso do governo federal, por exemplo).

Todo o processo é amplamente documentado, com exigência de **produção e divulgação de demonstrativos circunstanciados**, exigidos pela legislação, principalmente a lei de responsabilidade fiscal (segundo a qual devem ser divulgados bimestralmente os relatórios resumidos da execução orçamentária e, quadrimestralmente, os relatórios de gestão fiscal).



Tanto a lisura quanto a economicidade dos gastos devem ser demonstradas, sendo recomendável, ainda, que o controle interno não se limite a isso, mas avance na busca de qualidade da gestão em termos de procedimentos, resultados e impactos, por exemplo, avaliando no PPA o andamento dos programas e do conjunto deles.

A quarta fase consiste em **controle externo e avaliação**. Enquanto o controle interno praticado na fase da execução é concomitante, o controle externo é posterior, levado a efeito pelos **Tribunais de Contas**, órgãos auxiliares do Poder Legislativo. A tomada de contas e a emissão de pareceres é feita com base em critérios técnicos, com emissão de relatórios para apreciação do Poder Legislativo, responsável último pela aprovação ou reprovação das contas e do exercício financeiro.

Embora no Brasil o controle externo historicamente se concentre nos aspectos formais e legais (no cumprimento da lei e no respeito à CF), verifica-se atualmente uma tendência forte na direção da **avaliação**, focada em facetas substantivas da atuação governamental, como, por exemplo, o **cumprimento de metas**. Outra tendência contemporânea é a de criação de momentos, canais e instâncias de **controle social direto**, com a realização de **audiências públicas** e até mesmo de **orçamentos participativos**, que dão oportunidade para que os cidadãos-eleitores-contribuintes participem das discussões que envolvem as finanças públicas, principalmente dos governos locais.



## LEMBRAR

A qualidade da gestão em cada uma das fases do processo orçamentário está estreitamente ligada à capacidade dos atores e agentes para lidar com os aspectos técnicos e políticos que cada uma delas exige. Na fase de elaboração da proposta, pesam mais os requisitos técnicos, enquanto na de aprovação parlamentar, a densidade é mais política.

Uma vez mais, é necessário afirmar a importância da **abordagem tecnopolítica** em todas as fases do processo orçamentário, já que a predominância do político ou do técnico nos fazeres específicos não autoriza a exclusividade de um ou de outro em nenhum momento das finanças públicas e da orçamentação, sob pena de distorções prejudiciais à gestão e às políticas públicas, quando não da própria democracia e do bem-estar social.





## ATIVIDADE

---

1. O orçamento público é utilizado pelos governos para
- A) compatibilizar gerencialmente receitas e despesas e decidir o destino dos recursos públicos.
  - B) compatibilizar gerencialmente receitas e despesas, não influenciando o destino dos recursos públicos.
  - C) concentrar as decisões acerca da gestão dos recursos financeiros nas mãos dos governantes.
  - D) fazer um registro acurado das movimentações financeiras do governo, concentrado especialmente na fiscalização das despesas.

*Resposta no final do artigo*

2. A gestão orçamentária se distingue da gestão financeira

- A) quanto ao objetivo.
- B) em seus fundamentos.
- C) quanto ao tipo de recursos com os quais ela lida.
- D) apenas quanto aos prazos de execução.

*Resposta no final do artigo*

3. Anualmente, o orçamento

- A) fixa a receita de um governo.
- B) estima a receita e fixa as despesas de um governo.
- C) estima as despesas de um governo ao longo de um ano.
- D) define a legislação que será utilizada para estimar as despesas e para fixar a receita total de um governo.

*Resposta no final do artigo*

4. Assinale a alternativa que contém a definição correta de dotação orçamentária.

- A) Dotação orçamentária é o valor total de recursos financeiros disponíveis.
- B) A dotação orçamentária é o resultado da soma de todas as despesas de um governo durante um ano.
- C) Dotação orçamentária é o valor resultante da subtração do valor total das despesas do valor total de recursos disponíveis em um determinado espaço de tempo.
- D) A dotação orçamentária é a autorização legislativa para os gastos do Poder Legislativo, autorizada pela sociedade por meio dos legisladores.

*Resposta no final do artigo*

5. Assinale a alternativa correta com relação às partes constituintes do sistema orçamentário.
- A) O PPA tem por finalidade explicitar metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente.
  - B) A LOA compreende o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas nas quais a União detém a maioria do capital social com direito ao voto e o orçamento da seguridade social.
  - C) A LDO estabelece, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes.
  - D) As alterações na legislação tributária, a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento e a elaboração da LOA são efetivadas por meio do PPA.

*Resposta no final do artigo*

6. No sistema orçamentário brasileiro, no que tange às despesas novas, elas devem ser escolhidas entre
- A) aquelas previstas exclusivamente na Programação Financeira de Desembolso.
  - B) as que não forem consideradas prioritárias no PPA, mas que constem previamente da LDO e, conseqüentemente, na LOA.
  - C) as que não constam na LDO, mas são previstas no PPA, mesmo que não sejam prioritárias.
  - D) aquelas priorizadas no PPA, e essas escolhas devem previamente constar da LDO.

*Resposta no final do artigo*

7. A fase de planejamento e de elaboração da proposta orçamentária, no processo orçamentário brasileiro, é conduzida
- A) exclusivamente pelo Poder Legislativo.
  - B) pelo Poder Executivo.
  - C) pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo, com predominância do primeiro.
  - D) pelo Poder Legislativo, com ampla participação popular.

*Resposta no final do artigo*

---

## ■ METODOLOGIAS ORÇAMENTÁRIAS

A **orçamentação**, como método utilizado para gerir o dinheiro público, existe há oito séculos (tomando por referência o caso inglês, de 1216). Trata-se, pois, de uma instituição consolidada que, tendo em vista sua longevidade, sofreu poucas modificações: sua essência segue sendo o **controle da sociedade sobre os recursos** que esta coloca nas mãos de um grupo (desde o monarca e sua corte até o presidente ou o primeiro ministro eleitos) para viabilizar o atendimento do interesse coletivo, primeiro, levando em conta o aspecto **político** desse controle (primórdios do orçamento público) e, muito mais tarde (século XX), o aspecto **econômico-financeiro**.

Entretanto, em decorrência de duas mudanças socioeconômicas e políticas marcantes na História, a orçamentação passou por profundas transformações: a **democracia representativa** e o **capitalismo** moldaram a orçamentação como hoje é conhecida e praticada na maioria dos países.

A predominância da **lógica mercantil-capitalista** nas sociedades modernas tornou plena a distinção entre **interesse privado** e **interesse coletivo**, esclarecendo com isso o papel do Estado na economia – papel de coadjuvante no processo de desenvolvimento e de apropriação da riqueza. Por seu turno, o avanço da **democracia representativa** viabilizou regimes políticos nos quais a formação dos governos, como instâncias de definição e gestão dos interesses coletivos, ocorre de um modo que compatibiliza interesses privados e públicos, em busca de uma sociedade ao mesmo tempo afluyente e dotada de mecanismos de convivência social menos atribulados e violentos do que os verificados em períodos anteriores.



Uma leitura da história da orçamentação, que não se limite à tentativa de compreender apenas os instrumentos de que esta faz uso, revela que o orçamento público é uma das principais invenções institucionais destinadas a amenizar os conflitos inerentes a uma sociedade em que os interesses privados e coletivos carecem de permanente atenção, resultando em negociações cotidianas e envolvendo grande número de pessoas e organizações.

Com efeito, é por meio do orçamento público anual e das eleições periódicas que capitalismo e democracia tornam possível a materialização da vontade coletiva, em regimes democráticos representativos que coexistem com os mercados, estes como forma de organizar a vida econômica e aqueles como forma de organizar a vida política. Enquanto por meio das eleições diretas o povo (a maioria) escolhe quem governa, por meio do orçamento, o mesmo povo, indiretamente, escolhe os gastos que o governo deve fazer e as formas de financiá-los.

A sofisticação técnica e tecnológica que a orçamentação atingiu nos dias atuais não modificou substancialmente a sua natureza, respondendo muito mais às demandas decorrentes da complexificação quantitativa e qualitativa da vida urbano-industrial que se impôs ao longo da História. Em uma sociedade que, a partir do século XIX, começa a conviver com necessidades e interesses muito distintos dos existentes no período que vai do século XII ao XVIII, era de se esperar um perfil de Estado e de governos mais exigente em negociações políticas e gestão econômico-financeira, com inevitável impacto sobre as práticas de gestão orçamentária.

As diferentes **metodologias orçamentárias** existentes respondem a essas mudanças históricas, como forma de adaptação da orçamentação à realidade socioeconômica e política. É por isso que a trajetória das metodologias orçamentárias evolui na direção do **controle político** para o **controle administrativo**

A preocupação caminha do esforço para **evitar a arbitrariedade** de um indivíduo (o soberano) ou pequenos grupos sobre as decisões de gastos suportados pela tributação (que se deseja a mínima possível) para os esforços em garantir o **máximo aproveitamento de cada unidade financeira** dispendida pelo governo, já sob uma lógica capitalista que teme o que entende por **distorção** – o confisco da riqueza privada pelo governo via tributação.

Observadas em detalhes, as metodologias orçamentárias são numerosas, mas tomadas em sua essência, são apenas quatro,<sup>2</sup> três predominantes, mesclando-se entre si, e uma que fracassou no seu objetivo central, conforme explicitado a seguir.

## ORÇAMENTO JURÍDICO-CONTÁBIL E DISTINÇÃO ENTRE PÚBLICO E PRIVADO

Os esforços da orçamentação originária, iniciada na Inglaterra do século XIII e reforçada, bem mais tarde, pelos fundamentos republicanos da Revolução Francesa (1789), foram na direção de um **controle popular sobre os gastos públicos**. Primeiro, o controle dos nobres sobre o soberano (caso inglês), para evitar que este lhes impusesse carga tributária excessiva; depois, o controle do Legislativo sobre o Executivo (caso francês, republicano), para que o Estado perseguisse interesses coletivos, do povo, e não da nobreza.

Tratava-se, então, de uma instituição essencialmente política, que se movia à base de **instrumentos jurídicos**: a cada ano, o parlamento definia uma lista de gastos que o soberano poderia realizar e monitorava em seguida (nem sempre com sucesso, é verdade, dependendo da força do parlamento e da força do soberano). Logo que se inventou a **Contabilidade** (em 1494), a natureza jurídica do orçamento se beneficiou da lógica contábil, muito mais como forma de registro do que como elemento de racionalidade.

Há relatos de que as primeiras manifestações contábeis datam de cerca de 2000 a.C, com os sumérios, mas a referência aqui é à contribuição do monge Luca Pacioli, principal divulgador do método das partidas dobradas, encerrando-se a fase empírica e menos organizada da contabilidade a partir do século XV.

Nessa fase inicial do desenvolvimento da orçamentação, se estabelece a distinção entre os recursos/interesses públicos e privados, primeiro concebendo-se o **Erário Público** como **pertencente ao Estado**, e não ao soberano, devendo este ser autorizado se quisesse ou necessitasse gastar além de suas posses particulares; depois, já sob os mecanismos eleitorais republicanos e democráticos, são estabelecidos os mecanismos de pesos e contrapesos entre os poderes, devendo estes conviver harmonicamente, mas um controlando o outro, pelo bem do interesse coletivo e da alternância no poder.



O advento da Contabilidade vem dar consistência lógica de fundo capitalista ao orçamento público, passando este de mera lista de planejamento e controle a um protótipo de instrumento de gestão, embora muito precário, se comparado ao que acontecia no ambiente das empresas no mercado.

## ORÇAMENTO-PROGRAMA E PAPÉIS DO GOVERNO

Transcorreram séculos até que o orçamento público sofresse uma verdadeira revolução. Preservando sua condição de instrumento de controle político, jurídica e contabilmente estruturado, ele se transformou, em meados do século XX, em ferramenta de **gestão econômico-financeira dos governos**: nos Estados Unidos (sintomaticamente, o novo polo dinâmico do capitalismo mundial) foi criado o **orçamento-programa**, como resultado de iniciativas das agências governamentais às voltas com tentativas sistemáticas de conter os gastos públicos, que cresciam demais e eram vistos como ameaça à iniciativa privada. Procurou-se organizar a gestão orçamentária sobre novas bases, despontando como principais as seguintes:

- o governo deve gastar no cumprimento de suas funções, devendo estas ser limitadas e bem definidas, a fim de não colidirem com as atividades das empresas e de não atrapalharem o ímpeto empreendedor dos indivíduos; tratava-se de uma visão liberal do Estado, em um momento em que este assumia novas e cada vez mais caras atividades em anos de guerra e imediato pós-guerra (1930-1950);

- a ação governamental deve se estruturar por programas, ou seja, conjunto articulado de atividades e projetos destinados a atingir objetivos previamente definidos, fazendo uso de recursos utilizados com a máxima eficiência;
- a eficiência deve ser perseguida por meio de análises custo-benefício, a fim de que as funções sejam cumpridas e os objetivos sejam atingidos lançando-se mão das opções tecnológicas mais adequadas, maximizando o retorno de cada unidade monetária dispendida;
- os programas devem ser avaliados periodicamente, para que sejam constantemente reorientados em função da disponibilidade de recursos e de seu andamento na direção dos objetivos e impactos desejados.

Dados esses fundamentos, nota-se que o orçamento-programa foi uma revolução, porque deslocou o foco da orçamentação do mero controle político para a **gestão econômico-financeira**. Ao mesmo tempo, centrou a atenção dos orçamentistas públicos no **cumprimento das funções do governo** (e também na limitação destas), em vez de no simples monitoramento dos itens de despesa. Como consequência, as classificações dos gastos se tornaram mais abrangentes, incorporando a chamada **classificação funcional-programática**, que revela não só em que e quanto o governo gasta, mas com que finalidade, visando cumprir que funções e, pela clareza oferecida pelos programas, combatendo que problemas, avançando em que melhorias.

Dos Estados Unidos, o orçamento-programa, com apoio da **Organização das Nações Unidas (ONU)**, se disseminou para os demais países, nos quais, até hoje, segue sendo o **padrão mínimo de gestão orçamentária**.

Apesar de o orçamento-programa ter se tornado esse padrão, dependendo do lugar, ele funciona às vezes com maior, às vezes com menor eficácia, em um movimento pendular cujos extremos o colocam ora na condição de efetivo instrumento de gestão tecnopolítica (caso americano e dos demais países ricos, por exemplo), ora na condição de formalidade sem maior impacto sobre a qualidade do gasto público e sobre o impacto do orçamento sobre as condições de vida das populações (numerosos casos de países em que a instituição orçamentária ainda não se consolidou, seja por razões técnicas, seja por razões políticas e/ou institucionais).

## ORÇAMENTO POR DESEMPENHO (OU POR RESULTADOS) E A EFICIÊNCIA GOVERNAMENTAL

O orçamento-programa, em sua proposta original, trazia, explicitamente, a preocupação com o **desempenho**, pois exigia clareza de funções e objetivos dos gastos, além do uso de **análises custo-benefício** (gastar com o que dá mais retorno, e não necessariamente com o “mais barato”, de menor preço) no planejamento e na execução dos programas e projetos.<sup>3</sup> Na prática, porém, avançou na aferição do **cumprimento das funções governamentais**, as despesas totais continuando a crescer. E isso em numerosos países, pobres e ricos, com o endividamento público crescente como forma de complementar a arrecadação tributária.

Em um contexto de crise fiscal e de globalização dos mercados financeiros, nas últimas décadas do século XX, teve início um amplo movimento de reformas do Estado, na perspectiva de uma nova administração pública<sup>4</sup> e da reinvenção do governo,<sup>5</sup> cujo argumento principal reivindica **estruturas governamentais menores, mais baratas e financeiramente sustentáveis ao longo do tempo** (ou seja, com endividamento que não ameaça bancarrota). Surge, assim, o novo **orçamento por resultados ou desempenho**,<sup>6</sup> retomando e sofisticando a preocupação com eficiência implícita no antigo orçamento-programa, negligenciada ao longo do tempo.



A preocupação com eficiência, a partir das últimas décadas do século XX, é fundamentalmente financeira: os governos precisam recuperar sua capacidade de cumprir funções e perseguir objetivos coletivos fazendo uso de uma carga tributária suportável pelos contribuintes e de um nível sustentável de endividamento. Ou seja, necessitam operar com equilíbrio fiscal, cada dia mais distante e difícil, dado o quadro atual das finanças públicas em todo o mundo.

A orçamentação, assim, precisa se concentrar na busca de **gastos públicos altamente eficientes** (aproveitando ao máximo cada unidade monetária gasta, de acordo com sistemas de custo bem estruturados) e com os **maiores impactos possíveis sobre a realidade socioeconômica** (alta eficácia). Tal perspectiva combina, além disso, com a postura de **redução das funções do governo**, deixando este desenvolver atividades em que a iniciativa privada se revela mais capaz e mais competente. Em síntese, o governo deve se envolver com menos atividades e, naquelas que lhe restarem, atuar tão competentemente como, em tese, atua a iniciativa privada, em sua racionalidade econômico-financeira.

## ORÇAMENTO BASE-ZERO E COMBATE AO INCREMENTALISMO



O incrementalismo é um fenômeno orçamentário que se revela no aumento indiscriminado do gasto público pelo efeito da inércia decisória governamental, que permite que programas, projetos e atividades recebam, a cada ano, novos aportes reais de recursos, independentemente de apresentarem maiores resultados. Ou seja, consiste numa irracionalidade econômico-financeira que provocaria falência, caso ocorresse na iniciativa privada ou, no mínimo, redução dos retornos. Mas que, no governo, termina gerando maior carga tributária ou crescimento da dívida pública.

O **orçamento base-zero**<sup>7</sup> foi uma tentativa, dos anos 1970, de copiar procedimentos empresariais de gestão financeira (praticados na americana Hewlett-Packard) nos governos, com o intuito de eliminar o incrementalismo típico do orçamento-programa. Consiste em operar por meio de “**pacotes de decisão**” válidos somente durante o exercício fiscal. Cada pacote deve justificar o seu gasto por meio da demonstração de seus **potenciais resultados** e de seus **custos**, estes já avaliados em termos de alternativas disponíveis para se buscar o mesmo objetivo.

O conjunto dos pacotes é submetido a um processo de **priorização**, competindo uns com os outros. Assim, a cada ano o orçamento começa do zero, sem que existam programas ou projetos que tenham continuidade somente porque constavam do orçamento anterior.



Dada sua complexidade decisória e também sua desconsideração a respeito das consequências de “zerar” os objetivos e as metas governamentais a cada ano (com sérias consequências sobre a continuidade das ações), a metodologia do orçamento base-zero malogrou rapidamente, embora de vez em quando reapareçam seus defensores, enquanto persiste o incrementalismo orçamentário, assim como certo grau de irracionalidade financeira no gasto público.



## ATIVIDADE

---

8. As diferentes metodologias orçamentárias respondem a
- A) decisões dos governos acerca de suas metodologias de gestão propostas durante as disputas eleitorais.
  - B) avanços tecnológicos que tornam acessíveis aos governos meios de gestão mais baratos.
  - C) mudanças históricas como forma de adaptação da orçamentação à realidade socioeconômica e política.
  - D) mudanças no cenário econômico, as quais dependem exclusivamente de mudanças no mercado e no sistema financeiro, independentemente de influências políticas.

*Resposta no final do artigo*

9. Analise as afirmativas a seguir, relacionadas aos primórdios da orçamentação jurídico-contábil.
- I – A orçamentação originária, iniciada na Inglaterra do século XIII e reforçada pelos fundamentos da Revolução Francesa, concentrou seus esforços na direção de um controle popular sobre os gastos públicos.
  - II – A orçamentação em suas origens era uma instituição essencialmente política, a qual pouco utilizava instrumentos jurídicos, realizando o controle dos gastos por meio de uma legislação predefinida e imutável.
  - III – Com a invenção da contabilidade, em 1494, o orçamento beneficiou-se da lógica contábil essencialmente como elemento de racionalidade e, secundariamente, como forma de registro.
  - IV – O advento da Contabilidade vem dar consistência lógica de fundo capitalista ao orçamento público, passando este de mera lista de planejamento e controle a um protótipo de instrumento de gestão, embora muito precário, se comparado ao que acontecia no ambiente das empresas, no mercado.

Quais afirmativas estão corretas?

- A) Apenas a I.
- B) Apenas a II e a IV.
- C) Apenas a II e a III.
- D) Apenas a I e a IV.

*Resposta no final do artigo*

10. Assinale a alternativa correta com relação às bases da gestão orçamentária no orçamento-programa.
- A) No orçamento-programa, a eficiência nas atividades governamentais deve ser buscada independentemente da relação custo-benefício e do retorno dos recursos monetários dispendidos.
  - B) Segundo essa metodologia orçamentária, o governo deve gastar no cumprimento de suas funções, as quais não devem ser limitadas e podem exercer concorrência com as atividades de empresas.
  - C) No orçamento-programa, a ação governamental deve ser estruturada por programas, fazendo uso dos recursos utilizados com a máxima eficiência.
  - D) Os programas no orçamento-programa, uma vez instituídos, não necessitam de avaliação periódica, devendo ser cumpridos à risca até a consecução de seus objetivos.

*Resposta no final do artigo*

11. Assinale a alternativa correta com relação à metodologia do orçamento por desempenho.
- A) A orçamentação por desempenho caracteriza-se pela preocupação com a eficiência, ou seja, os governos precisam recuperar sua capacidade de cumprir funções e perseguir objetivos coletivos fazendo uso de uma carga tributária suportável pelos contribuintes e de um nível sustentável de endividamento.
  - B) O orçamento por desempenho caracteriza-se pela preocupação com o cumprimento das funções governamentais, mesmo que isso implique considerável aumento do endividamento.
  - C) Uma das principais características da orçamentação por desempenho é o aumento das funções do governo, o qual interfere mesmo em atividades nas quais a iniciativa privada é mais eficiente.
  - D) A orçamentação por desempenho busca tornar os gastos públicos altamente eficientes, mesmo que isso signifique que estes tenham um menor impacto sobre a realidade socioeconômica.

*Resposta no final do artigo*

---

## ■ PRINCÍPIOS E NORMAS QUE REGEM A ORÇAMENTAÇÃO

A gestão orçamentária é, toda ela, detalhadamente disciplinada pela CF e pelas normas específicas de finanças públicas (leis, portarias, regimentos, regulamentos etc.), sendo, ainda, regida por um conjunto de princípios, que foram se consagrando desde os primórdios da orçamentação até a atualidade.

Enquanto os **princípios orçamentários** (alguns deles constitucionalmente consagrados e outros exigidos por leis ordinárias) visam dar **consistência interna** ao processo orçamentário e ao próprio orçamento, a **legislação da área** (enquadrada no campo do Direito Financeiro) estabelece



responsabilidades, procedimentos e rotinas, prazos, exigências e proibições, **organizando o sistema e impondo ritmos** ao processo orçamentário.

## PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

Os princípios orçamentários são regras que foram se consolidando ao longo da história da orçamentação, recolhidos da experiência ou forjados nos embates por recursos e entre visões de mundo, funcionando não como dogmas, mas como facilitadores e garantidores (referências ou balizas) de certas características técnicas e políticas do orçamento. Entre os principais, encontram-se os princípios de:

- periodicidade;
- unidade;
- totalidade;
- universalidade;
- exclusividade;
- orçamento bruto;
- não afetação ou vinculação das receitas;
- discriminação ou especialização;
- programação;
- publicidade;
- equilíbrio.

O **princípio da periodicidade** preconiza que o orçamento deve se referir a um período (geralmente o ano fiscal), o que, de certo modo, é uma exigência lógica, pois o fluxo de caixa – seja público, seja privado – só pode ser concebido em horizontes temporais delimitados, apurando-se saldos e resultados ao final de cada um deles. No Brasil, figura na Lei nº 4.320/1964,<sup>8</sup> Artigo 2º, como **princípio da anualidade** e está afirmado na CF (Artigo 165, Parágrafo 5º).

O **princípio da unidade** exige que o orçamento seja **único**, pois somente assim o controle das finanças públicas pode ser amplo e total. Caso houvesse muitos orçamentos, essa dispersão impediria a gestão adequada dos recursos e haveria também a possibilidade de falha no controle social, indireta ou diretamente exercido.

No Brasil, esse princípio consta explicitamente da Lei Federal nº 4.320/1964 (Artigo 2º).<sup>8</sup>



Na CF, por sua vez, são previstos três orçamentos (Parágrafo 5º do Artigo 165): o fiscal, o da seguridade social e o dos investimentos das estatais, o que dá a impressão de uma contradição. Pode-se, entretanto, considerar o princípio da unidade para cada um desses três orçamentos e aplicar-se, concomitantemente, o **princípio da totalidade**, segundo o qual os orçamentos devem ser consolidados, havendo mais do que um. Até porque, a separação feita pela CF é muito importante: evita-se a confusão de finalidades entre os recursos contidos em cada um dos orçamentos; não se pode, por exemplo, fazer uso de recursos recolhidos pelos trabalhadores para sua aposentadoria (orçamento da seguridade social) na construção de estradas (cujo financiamento deve se originar do orçamento fiscal, aquele sustentado por tributos).

O **princípio da universalidade** preconiza que o orçamento deve conter todas as receitas e despesas públicas, para nenhuma receita ou despesa ser realizada sem estar **prevista em**

**lei**, fato que, ao mesmo tempo, gera consistência e controle das finanças públicas, mas implica **complexificação** e inevitável demora na lida com o dinheiro público, como uma diferença deste em relação às finanças privadas.

Esse princípio se anuncia no Parágrafo 2º da Lei nº4.320/1964, podendo ser depreendido do Parágrafo 5º do Artigo 165 da CF.

O **princípio da exclusividade** determina que não devem constar do orçamento elementos estranhos à receita e à despesa, para evitar, assim, que a lei orçamentária enverede por assuntos não essenciais à gestão dos recursos financeiros do governo, embora estes mereçam tratamento legislativo e a atenção do poder público. Esse princípio é importante principalmente para evitar que no processo de tramitação legislativa o orçamento acolha emendas resultantes de disputas não resolvidas em outras áreas, desembocando no orçamento e aproveitando-se o momento de decidir sobre a destinação de recursos – acolhido pela CF (Parágrafo 8º do Artigo 165).<sup>1</sup>

O **princípio do orçamento bruto** requer o tratamento dos valores em sua **dimensão bruta e não líquida**, ou seja, sem haver qualquer tipo de dedução, conforme explicita a Lei nº4.320/1964 (Artigo 6º).<sup>8</sup> A finalidade é evitar que as deduções sejam utilizadas para a fuga ao controle.

Um exemplo esclarece: se um fornecedor tem com o governo um valor a receber e, ao mesmo tempo, uma pendência tributária, poderá abater a última do primeiro e receber o valor líquido, mas na contabilidade pública serão lançados ambos os valores por suas respectivas quantidades brutas, explicitando-se assim a totalidade da receita auferida e a totalidade das despesas pagas.

O **princípio da não afetação ou vinculação das receitas**, por sua vez, preconiza que a receita tributária não pode (conforme a CF, Artigo 167, Inciso IV)<sup>1</sup> ser vinculada a nenhum tipo de gasto, pois se isso acontecesse, terminaria ocorrendo um engessamento das despesas públicas, anulando o papel dos governantes de priorizar gastos de acordo com as necessidades e os acordos estabelecidos com seus eleitores. Não obstante a isso, **algumas vinculações existem** (por exemplo, Artigo 21 - Ensino e Parágrafo 2º do Artigo 168 – Saúde, da CF), sendo previstas como exceção a esse princípio, conforme prevê o próprio dispositivo constitucional citado anteriormente.

O **princípio da discriminação ou especialização** impõe a explicitação máxima das receitas e dotações autorizadas para as despesas, evitando-se que existam receitas pouco explícitas ou despesas globais sob título muito genérico. O objetivo é a clara identificação das **origens e dos destinos dos recursos públicos**.

O **princípio da programação** introduz a moderna técnica da **orçamentação por programas**, tornando o orçamento um instrumento de gestão, mais do que de controle. Obriga que as despesas sejam estruturadas de um modo coerente com as **funções e os objetivos do governo**, vinculando meios (recursos financeiros) a fins (objetivos e metas relacionados a impactos da atividade governamental sobre a realidade). Na legislação brasileira, consta da CF (Incisos II e IV do Artigo 48 e Parágrafo 4º do Artigo 165)<sup>1</sup> e da Lei Complementar nº101/2000 (Inciso I do Artigo 5º).<sup>9</sup>

O **princípio da publicidade** determina que as informações sobre finanças públicas e sobre o orçamento sejam levadas a **conhecimento público**. Atualmente, esse princípio é reforçado pelas **normas de transparência e de participação popular**, que se tornaram requisitos básicos dos governos democráticos. Originado em tempos remotos da orçamentação, talvez seja o caso de

substituí-lo, em consonância com a lógica contemporânea das finanças públicas, pelo princípio da transparência e do controle social.

O **princípio do equilíbrio** determina que os governos **não gastem mais do que são capazes de arrecadar**. Frente a déficits e endividamento, devem perseguir superávits para evitar desequilíbrios.



### LEMBRAR

Não obstante à aceitação dos déficits públicos como forma de combater dificuldades conjunturais de crescimento econômico (abordagem keynesiana), a sustentabilidade das finanças públicas ao longo do tempo não é possível com endividamentos muito expressivos em relação à produção anual (produto interno bruto - PIB).

Outros princípios completam esta lista, sendo o seu significado evidente pelas palavras que os designam e sendo sua importância autoevidente: princípio da **clareza**, princípio da **exatidão**, princípio da **flexibilidade**, entre outros menos citados pela literatura especializada.

## LEGISLAÇÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL

A legislação de finanças públicas e orçamento no Brasil contém normas bastante antigas e outras que datam dos **anos de 2000**, período no qual passou por um surto de mudanças que ainda não arrefeceu, em função dos esforços no combate aos desequilíbrios fiscais e na busca de transparência.



Na CF, os Artigos de 163 a 169 compõem o Capítulo II (Das Finanças Públicas) do Título VI (Da Tributação e do Orçamento), disciplinando a área nos seus fundamentos básicos.

A Lei Federal nº4.320/1964, é a lei geral das finanças públicas, que estrutura a contabilidade pública, organiza o sistema e disciplina o processo orçamentário, estabelece procedimentos de gestão financeira e organiza os controles interno e externo. Sua substituição por uma nova lei consta do Artigo 163 da CF (Parágrafo 7º), sem que o Congresso Nacional tenha, até o momento, se decidido pelos projetos em tramitação há décadas. É certo, todavia, que a Lei Complementar nº101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, cuidou de certas mudanças que vão na direção de uma nova lei de finanças públicas.

O *Manual técnico do orçamento*<sup>10</sup> reúne toda a legislação relevante para a gestão orçamentária no país, incluindo decretos e portarias. Encontram-se, nesse documento do governo federal, também as diversas classificações orçamentárias utilizadas nos sistemas, na contabilidade e nas leis quadrienal (PPA) e anuais (LDO e LOA).

No que diz respeito à **transparência orçamentária**, os avanços recentes foram muitos, começando por dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal a respeito, passando pela Lei Complementar nº131, de 27 de maio de 2009,<sup>11</sup> e chegando à Lei de Acesso à Informação (LAI).<sup>12</sup>

Quanto à gestão propriamente dita, a criação de **sistemas informatizados** (alguns deles oferecendo acesso *online*) levou a um denso conjunto de regulamentos, muitos na forma de decretos e portarias, que representam uma modernização rápida e promissora, do ponto de vista tanto da eficiência quanto da transparência.

O conjunto das normas de finanças públicas, bem como abundantes materiais de outra natureza que não a legal (alguns didáticos, inclusive), pode ser acessado livremente nos seguintes endereços eletrônicos:



- Secretaria do Orçamento Federal: <http://www.orcamentofederal.gov.br/legislacao>
- Secretaria do Tesouro Nacional: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/home>
- Senado Federal: <http://www12.senado.gov.br/orcamento>
- Câmara dos Deputados: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil>
- Controladoria Geral da União: <http://www.cgu.gov.br/>
- Tribunal de Contas da União: <http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>

## ■ TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL DO ORÇAMENTO E DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Dois fatores muito importantes na análise da gestão orçamentária são a transparência orçamentária e, relacionada a esta, o controle social do orçamento e das finanças públicas, os quais serão analisados a seguir.

### TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA

A **transparência orçamentária** é uma qualidade da gestão dos recursos públicos que vai além do simples princípio da publicidade, que a antecede. Tornou-se uma exigência de curso internacional, impondo que os gestores públicos não só disponibilizem informações sobre o planejamento e a execução do orçamento, mas também permitam aos interessados conhecer o **processo decisório e suas consequências**, bem como as **finalidades e justificativas para as dotações aprovadas**.

Atualmente, a tendência é a adoção de tecnologias de informação e comunicação (TIC), a fim de dar acesso às contas públicas não apenas aos gestores e parlamentares, mas também aos cidadãos vigilantes. Por isso, é possível falar em **transparência orçamentária via internet**.<sup>13</sup>



A adoção de políticas públicas de transparência orçamentária contribui no combate à corrupção, eleva os níveis de cidadania fiscal e facilita o controle das decisões orçamentárias pelos órgãos estatais encarregados dessa atividade (controladorias e tribunais de contas).



No Brasil, a transparência orçamentária via internet é obrigatória pela Lei Complementar n° 131/2009,<sup>11</sup> reforçada pela LAI.<sup>12</sup> Instrumentos como o PPA, a LDO e a LOA, bem como numerosos demonstrativos da execução orçamentária e de seus resultados (exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal), além de informações sobre as compras governamentais, devem constar dos sítios eletrônicos de todos os governos, federal, estaduais e municipais.

A transparência orçamentária é pré-requisito para o **controle social do orçamento e das finanças públicas**, pois sem informações claras e suficientes, nenhum controle é possível, nem mesmo os tradicionais, realizados por órgãos como controladorias e tribunais de contas.

## CONTROLE SOCIAL DO ORÇAMENTO E DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Aos tradicionais controles estatais (controle interno – em que o Poder Executivo adota procedimentos e órgãos de auditoria próprios – e controle externo – exercido pelo Legislativo sobre as atividades do Executivo), atualmente se junta, em numerosos casos, principalmente municipais, o controle social direto, por meio de **Orçamentos Participativos**,<sup>14</sup> **audiências públicas**<sup>15</sup> e **conselhos gestores de políticas públicas**.<sup>16</sup>

Trata-se de uma tendência de reforço da democracia representativa, que aponta na direção da chamada **democracia participativa ou deliberativa**,<sup>17,18</sup> na qual o cidadão comum, sem mandato eletivo ou cargo governamental, passa a ter o direito de opinar e de compartilhar as decisões sobre os recursos e as políticas públicas.

O Brasil é o país no qual o controle social direto das finanças e das políticas públicas avançou significativamente a partir de meados dos anos de 1980, no bojo da redemocratização, sendo hoje uma referência no cenário internacional nesse campo de inovação governamental. Não obstante, seguem sendo um desafio, no país, a plena institucionalização dos mecanismos e canais de participação popular na gestão pública e a densificação da qualidade dessa participação, com desdobramentos em resultados sociais expressivos.

### ■ DESAFIOS ATUAIS À GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

“Para um controle mais efetivo dos gastos públicos no Brasil, restam, apesar dos avanços verificados no início dos anos de 1960 e no período de 1980 a 2000, vários desafios a serem vencidos”,<sup>19</sup> podendo estes ser classificados, segundo sua natureza, em técnicos, legais, cognitivos e políticos.

Os desafios técnicos se referem a assuntos de habilidade gerencial, de planejamento e controle, como, por exemplo:

- criação e utilização de indicadores de desempenho;
- implementação de contabilidade gerencial e de sistemas de custos;
- integração entre sistemas de planejamento e execução e entre o orçamentário e o financeiro;
- incorporação de novas tecnologias (mormente as TIC).



Os desafios legais remetem à necessidade de adequação constante do aparato normativo, a fim de torná-lo ou mantê-lo compatível com as inovações técnicas e com os avanços democráticos que vêm afetando positivamente a gestão pública. No Brasil, os avanços nesse campo foram significativos, tendo como marcos a CF de 1988, a Lei de Responsabilidade Fiscal e as leis de transparência pós-2000 (transparência orçamentária e acesso à informação).

Os desafios cognitivos colocam em pauta a necessidade de **profissionalização e atualização permanente dos agentes públicos**, a fim de que estejam à altura das exigências de sofisticação e qualidade com que se deparam governos em uma sociedade crescentemente complexa e mobilizada em defesa de seus direitos.



Os desafios políticos põem a gestão orçamentária diante dos conflitos ideológicos e político-partidários, de classe e frações de classe e de grupos de interesse, na disputa por recursos escassos, frequentemente reduzidos pela reação da sociedade contra ampliações da carga tributária. As “regras do jogo” ou as instituições tributárias, orçamentárias e fiscais ocupam posição central nos esforços para vencer esses desafios.

Em síntese, trata-se – há que se chamar a atenção – de **desafios de natureza tecnopolítica**, tal como delineados por Pires,<sup>19</sup> tendo em vista o caso brasileiro.



## ATIVIDADE

---

12. Entre os princípios e as normas que regem a orçamentação, o princípio da unidade é o que
- A) exige que o orçamento deve se referir a um período, como por exemplo, o ano fiscal.
  - B) exige que o orçamento seja único, pois somente assim o controle das finanças públicas pode ser amplo e total.
  - C) preconiza que o orçamento deve conter todas as receitas e despesas públicas.
  - D) determina que não devem constar do orçamento elementos estranhos à receita e à despesa.

*Resposta no final do artigo*

13. Assinale a alternativa correta com relação ao princípio orçamentário da não afetação ou vinculação das receitas.
- A) Esse princípio, amparado no texto da CF, preconiza que a receita tributária não pode ser vinculada a nenhum tipo de gasto.
  - B) A aplicação do princípio orçamentário da não afetação ou vinculação impede que os governantes priorizem gastos de acordo com acordos estabelecidos com seus eleitores.
  - C) Esse princípio fundamenta-se na LDO e preconiza que todos os valores devem ser tratados em sua forma bruta, sem que ocorra qualquer tipo de dedução.
  - D) Esse princípio, efetivamente, impede que ocorram quaisquer vinculações de receitas na orçamentação brasileira.

*Resposta no final do artigo*

14. Analise as afirmativas a seguir, relacionadas ao princípio da transparência orçamentária.

- I – A transparência orçamentária é uma qualidade da gestão dos recursos públicos e nada mais é do que um sinônimo do princípio da publicidade.
- II – A transparência orçamentária impõe que os gestores públicos não só disponibilizem informações sobre o planejamento e a execução do orçamento, mas também permitam aos interessados conhecer o processo decisório e suas consequências, bem como as finalidades e justificativas para as dotações aprovadas.
- III – A adoção de políticas públicas de transparência orçamentária contribui no combate à corrupção, eleva os níveis de cidadania fiscal e facilita o controle das decisões orçamentárias pelos órgãos estatais encarregados dessa atividade.
- IV – No Brasil, a transparência orçamentária via internet ainda é facultativa, embora tenda a se tornar obrigatória em um futuro muito próximo.

Quais afirmativas estão corretas?

- A) Apenas a I e a II.
- B) Apenas a I e a IV.
- C) Apenas a II e a III.
- D) A I, a II, a III e a IV.

*Resposta no final do artigo*

15. Os desafios à orçamentação podem ser agrupados, segundo sua natureza, em

- A) técnicos, legais, cognitivos e políticos.
- B) tecnológicos e cognitivos.
- C) sociais, legais e políticos.
- D) sociais, tecnológicos e éticos.

*Resposta no final do artigo*

16. Um dos principais desafios da orçamentação no Brasil consiste em

- A) passar de uma abordagem meramente formal para uma abordagem gerencial.
- B) ampliar a formalidade das fases do processo orçamentário.
- C) densificar a qualidade das partes componentes do sistema orçamentário.
- D) tornar-se referência no cenário internacional com relação ao controle social direto das finanças e das políticas públicas.

*Resposta no final do artigo*

---

## ■ CASO PRÁTICO: A QUALIDADE DA ORÇAMENTAÇÃO POR PROGRAMAS NO BRASIL



Desde a Lei Federal nº4.320/1964, a orçamentação por programas é obrigatória no Brasil. A fim de verificar a qualidade dessa prática, no nível municipal, obtenha na rede mundial de computadores a lei orçamentária de um município de sua escolha (sabendo que este documento deve, em obediência à Lei Complementar nº 131/2009, estar disponível *online*). Após isso, verifique se a lei orçamentária disponibilizada no *site* do município na internet contém os anexos obrigatórios, nos quais os programas são apresentados.

Se os anexos com os programas não estiverem disponíveis *online*, contate a prefeitura e solicite a disponibilização, com base no argumento de que é necessário atender à Lei Complementar 131/2009; se necessário, mantenha seu requerimento formal, protocolado, fazendo uso da LAI.



### ATIVIDADE

---

Obtidas as informações descritas anteriormente, escolha uma das funções de governo (Saúde, Educação, Segurança ou outra) e analise pelo menos três programas constantes da LOA nessa função, avaliando-os segundo os critérios a seguir.

17. Existem informações suficientes para se entender que problemas os programas, com os recursos que mobilizam, pretendem enfrentar (ou quais diagnósticos justificam os programas)?

.....  
 .....  
 .....  
 .....

18. Quais são as metas de cada programa e como são quantificadas?

.....  
 .....  
 .....  
 .....



19. Quais os recursos alocados nos respectivos programas e a que itens (elementos) de despesa se destinam?

.....

.....

.....

.....

20. Faça um quadro sintetizando as informações das questões 18 e 19, conforme o modelo a seguir (Quadro 1).

Quadro 1

**QUADRO COMPARATIVO DE DIAGNÓSTICOS, PROBLEMAS, METAS E RECURSOS DISPONIBILIZADOS PARA OS PROGRAMAS CONSTANTES DA LEI ORÇAMENTÁRIA**

Programa	Diagnóstico ou problemas que justificam as ações	Metas e respectivas quantificações	Recursos disponibilizados por itens de despesa
Programa 1: "nome"			
Programa 2: "nome"			
Programa 3: "nome"			

21. Redija uma breve nota técnica avaliando se os programas, tal como apresentados, se constituem em efetivo instrumento de planejamento e gestão do governo em questão.

.....

.....

.....

.....

Se desejar, remeta sua nota técnica ao governo do município analisado, a guisa de contribuição à melhoria da gestão orçamentária da prefeitura.

Se desejar, faça a mesma análise para dois casos, comparando-os. Será tanto melhor se encontrar documentos de um caso que sirva de modelo (com maior qualidade técnica) e outro que seja bastante deficiente (infelizmente, a maioria dos 5.570 municípios brasileiros).

## ■ CONCLUSÃO

As finanças públicas e a orçamentação constituem uma área-meio da atuação governamental que se destaca por sua fundamentabilidade na viabilização do cumprimento das funções e no desenvolvimento dos papéis do Estado na sociedade e na economia. Trata-se de uma área altamente exigente em conhecimentos técnico-científicos e habilidades políticas e negociais, de natureza multidisciplinar, que vem se desenvolvendo de maneira acelerada no Brasil, nos anos recentes, seja na estruturação dos sistemas, seja na organização dos processos, seja, enfim, na institucionalização democrática e gerencial pertinentes.

Na esteira dessas mudanças, a **profissionalização dos agentes desse campo de conhecimento**, no país, constitui o principal desafio à continuidade das inovações em curso e à sustentação de todas até aqui ocorridas. Por essa razão, a **formação continuada**, para a qual este material didático serve como uma introdução panorâmica, é um valor fundamental para todos aqueles que desejam oferecer sua contribuição aos avanços das finanças públicas e à gestão orçamentária, em todos os níveis de governo.

O salto de qualidade mais significativo no conjunto dos desafios atualmente enfrentados pela área da gestão fiscal e orçamentária no Brasil, em termos de qualificação profissional, é aquele por meio do qual se passará de uma abordagem meramente formal, para outra gerencial, no trato com as finanças públicas, implicando um enfoque que combine gestão financeira de qualidade e busca de equilíbrio fiscal de longo prazo, combinado com eficiência, eficácia e efetividade das despesas governamentais (qualidade do gasto público).

Esse salto de qualidade está mais próximo de ser dado em nível federal do que nos níveis estadual e municipal, mas ele será de vital importância para o desenvolvimento do país em todos os níveis de governo, quiçá sob um renovado pacto federativo em que, entre outras coisas, a existência de gestores públicos altamente qualificados seja um tópico destacado.

Que a esta introdução sigam-se estudos complementares, aprofundados, lançando-se mão do enorme manancial de materiais hoje disponibilizados, inclusive gratuitamente ou a baixo custo e *online*.

## ■ RESPOSTAS ÀS ATIVIDADES E COMENTÁRIOS

### Atividade 1

Resposta: **A**

Comentário: O orçamento público é o instrumento historicamente utilizado pelos governos, principalmente os democráticos contemporâneos, para compatibilizar gerencialmente receitas e despesas e para decidir o destino do dinheiro público, mormente o de origem tributária, de acordo com as necessidades de serviços e políticas públicas definidos pela sociedade, a partir das escolhas de seus representantes eleitos.

### Atividade 2

Resposta: **A**

Comentário: A gestão orçamentária se relaciona, de modo indissociável, com a gestão financeira, desta se distinguindo quanto ao objetivo. Embora ambas lidem com recursos financeiros, a primeira procura dar a estes um destino que atenda às finalidades sociais e coletivas, democraticamente

estabelecidas; enquanto a última visa assegurar que cada unidade monetária dispendida pelo governo obtenha o máximo retorno econômico possível.

#### Atividade 3

Resposta: **B**

Comentário: O orçamento público, elaborado (pelo Poder Executivo) e aprovado (pelo Poder Legislativo) no ano anterior ao de sua execução, estima as receitas e fixa as despesas anuais de um governo. As receitas são estimadas porque não é possível saber antecipadamente quanto somarão já que dependem da tributação. As despesas são fixadas porque estabelecem um teto de gasto para cada dotação e dialogam, necessariamente, com as políticas públicas (Saúde, Educação, Segurança, Defesa Nacional, Previdência Social, Assistência Social, Habitação, Transporte etc.), no âmbito das quais a oferta dos bens e serviços públicos é definida, com base em negociações que estabelecem as prioridades frente à escassez de recursos.

#### Atividade 4

Resposta: **D**

Comentário: A dotação orçamentária consiste na autorização legislativa para gastar, tendo em vista que, na democracia representativa, o Poder Executivo só pode gastar o que a sociedade autoriza, por meio de seus representantes, os legisladores, que decidem sobre as leis, inclusive a orçamentária anual. Ela não deve ser confundida com dinheiro, o qual é o recurso financeiro, nem com “verba”, que é um sinônimo inadequado de dotação orçamentária.

#### Atividade 5

Resposta: **B**

Comentário: A CF de 1988 concebe um sistema orçamentário composto de três partes, convertidas em textos legais, periodicamente decididos, os quais são o PPA, a LDO e a LOA. O PPA deve estabelecer, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, enquanto a LDO tem por finalidade explicitar as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, e ela deverá orientar a elaboração da LOA, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Já a LOA compreende o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

#### Atividade 6

Resposta: **D**

Comentário: No sistema orçamentário brasileiro, no que tange às despesas novas, elas devem ser escolhidas entre aquelas priorizadas no PPA, e essas escolhas devem previamente constar da LDO, que é uma lei organizadora do processo de feitura da LOA, que disciplina, também, os limites, procedimentos e relacionamentos (principalmente entre os poderes Executivo e Legislativo) ao longo do processo orçamentário.

#### Atividade 7

Resposta: **B**

Comentário: A fase de planejamento e de elaboração da proposta orçamentária, no processo orçamentário brasileiro, é conduzida pelo Poder Executivo e consiste em, após estimar a receita para o ano, distribuí-la entre despesas consideradas prioritárias, respeitando-se o PPA, no qual, em princípio, devem estar contidas as prioridades por regiões e por frentes de atuação governamental (Saúde, Educação, Habitação, Segurança etc.).

#### Atividade 8

Resposta: **C**

Comentário: As diferentes metodologias orçamentárias existentes respondem às mudanças históricas, resultantes da complexificação quantitativa e qualitativa da vida urbano-industrial que se impôs com o passar dos séculos, em especial a partir do século XIX, quando a sociedade começa a conviver com necessidades e interesses muito distintos dos existentes no período que vai do século XII ao XVIII, o que resultou em um perfil de Estado e de governos mais exigente em negociações políticas e gestão econômico-financeira, com inevitável impacto sobre as práticas de gestão orçamentária. Em suma, elas são uma forma de adaptação da orçamentação à realidade socioeconômica e política.

#### Atividade 9

Resposta: **D**

Comentário: Os esforços da orçamentação originária, iniciada na Inglaterra do século XIII e reforçada, bem mais tarde, pelos fundamentos republicanos da Revolução Francesa (1789), foram na direção de um controle popular sobre os gastos públicos. Primeiro, no caso inglês, foi buscado o controle dos nobres sobre o soberano, para evitar que este lhes impusesse carga tributária excessiva; depois, no caso francês, objetivou-se o controle do Legislativo sobre o Executivo, para que o Estado perseguisse interesses coletivos, do povo, e não da nobreza. Tratava-se, então, de uma instituição essencialmente política, que se movia à base de instrumentos jurídicos: a cada ano o parlamento definia uma lista de gastos que o soberano poderia realizar e monitorava em seguida, com sucesso variável, dependendo do equilíbrio de forças entre parlamento e soberano. Logo que se inventou a Contabilidade (em 1494), a natureza jurídica do orçamento se beneficiou da lógica contábil, muito mais como forma de registro do que como elemento de racionalidade. O advento da Contabilidade vem dar consistência lógica de fundo capitalista ao orçamento público, passando este de mera lista de planejamento e controle a um protótipo de instrumento de gestão, embora muito precário, se comparado ao que acontecia no ambiente das empresas, no mercado.

#### Atividade 10

Resposta: **C**

Comentário: No orçamento-programa, a fim de conter os gastos públicos, buscou-se organizar a gestão orçamentária sobre novas bases, sendo que as principais foram a preconizada pela visão liberal do Estado, segundo a qual o governo deve gastar no cumprimento de suas funções, devendo estas ser limitadas e bem definidas, a fim de não colidirem com as atividades das empresas e de não atrapalharem o ímpeto empreendedor dos indivíduos; a de que a ação governamental deve se estruturar por programas, ou seja, conjunto articulado de atividades e projetos destinados a atingir objetivos previamente definidos, fazendo uso de recursos utilizados com a máxima eficiência; a de que a eficiência deve ser perseguida por meio de análises custo-benefício, a fim de que as funções sejam cumpridas e os objetivos sejam atingidos lançando-se mão das opções tecnológicas mais adequadas, maximizando o retorno de cada unidade monetária dispendida; e a de que os programas devem ser avaliados periodicamente, para que sejam constantemente reorientados em função da disponibilidade de recursos e de seu andamento na direção dos objetivos e impactos desejados.

**Atividade 11****Resposta: A**

Comentário: O orçamento por resultados ou desempenho retoma e sofisticada a preocupação com eficiência implícita no antigo orçamento-programa, a qual, a partir daí, é fundamentalmente financeira: os governos precisam recuperar sua capacidade de cumprir funções e perseguir objetivos coletivos fazendo uso de uma carga tributária suportável pelos contribuintes e de um nível sustentável de endividamento. Ou seja, necessitam operar com equilíbrio fiscal. Dessa maneira, a orçamentação precisa se concentrar na busca de gastos públicos altamente eficientes e com os maiores impactos possíveis sobre a realidade socioeconômica (alta eficácia). Tal perspectiva combina, além disso, com a postura de redução das funções do governo, deixando este desenvolver atividades em que a iniciativa privada se revela mais capaz e mais competente.

**Atividade 12****Resposta: B**

Comentário: Entre os princípios e as normas que regem a orçamentação, o princípio da unidade é o que exige que o orçamento seja único, pois somente assim o controle das finanças públicas pode ser amplo e total. Caso houvesse muitos orçamentos, essa dispersão impediria a gestão adequada dos recursos e haveria também a possibilidade de falha no controle social, indireta ou diretamente exercido. O princípio que exige que o orçamento deva se referir a um período, como por exemplo, o ano fiscal, é o princípio da periodicidade, enquanto o que preconiza que o orçamento deve conter todas as receitas e despesas públicas é o princípio da universalidade, e o que determina que não devem constar do orçamento elementos estranhos à receita e à despesa é o princípio da exclusividade.

**Atividade 13****Resposta: A**

Comentário: O princípio da não afetação ou vinculação das receitas preconiza que a receita tributária não pode (conforme a CF, Artigo 167, Inciso IV) ser vinculada a nenhum tipo de gasto, pois se isso acontecesse, terminaria ocorrendo um engessamento das despesas públicas, anulando o papel dos governantes de priorizar gastos de acordo com as necessidades e acordos estabelecidos com seus eleitores. Não obstante isso, algumas vinculações existem (por exemplo, Artigo 21 - Ensino e Parágrafo 2º do Artigo 168 – Saúde, da CF), sendo previstas como exceção a esse princípio.

**Atividade 14****Resposta: C**

Comentário: A transparência orçamentária é uma qualidade da gestão dos recursos públicos que vai além do simples princípio da publicidade, que a antecede. Tornou-se uma exigência de curso internacional, impondo que os gestores públicos não só disponibilizem informações sobre o planejamento e a execução do orçamento, mas também permitam aos interessados conhecer o processo decisório e suas consequências, bem como as finalidades e justificativas para as dotações aprovadas. A adoção de políticas públicas de transparência orçamentária contribui no combate à corrupção, eleva os níveis de cidadania fiscal e facilita o controle das decisões orçamentárias pelos órgãos estatais encarregados dessa atividade (controladorias e tribunais de contas). No Brasil, a transparência orçamentária via internet é obrigatória pela Lei Complementar 131/2009, reforçada pela Lei de Acesso à Informação.

**Atividade 15****Resposta: A**

Comentário: Para um controle mais efetivo dos gastos públicos no Brasil restam, apesar dos avanços verificados no início dos anos 1960 e no período 1980-2000, vários desafios a serem vencidos, podendo estes ser classificados, segundo sua natureza, em desafios técnicos, que se referem a assuntos de habilidade gerencial, de planejamento e controle; desafios legais, que remetem à necessidade de adequação constante do aparato normativo, a fim de torná-lo ou mantê-lo compatível com as inovações técnicas e com os avanços democráticos que vêm afetando positivamente a gestão pública; desafios cognitivos, que colocam em pauta a necessidade de profissionalização e atualização permanente dos agentes públicos, a fim de que estejam à altura das exigências de sofisticação e qualidade com as quais se deparam governos em uma sociedade crescentemente complexa e mobilizada em defesa de seus direitos; e, por fim, desafios políticos, que põem a gestão orçamentária diante dos conflitos ideológicos e político-partidários, de classe e frações de classe e de grupos de interesse, na disputa por recursos escassos, frequentemente reduzidos pela reação da sociedade contra ampliações da carga tributária.

#### Atividade 16

##### Resposta: A

Comentário: O salto de qualidade mais significativo no conjunto dos desafios atualmente enfrentados pela área da gestão fiscal e orçamentária no Brasil, em termos de qualificação profissional, é aquele por meio do qual se passará de uma abordagem meramente formal para outra, gerencial, no trato com as finanças públicas, implicando um enfoque que combine gestão financeira de qualidade e busca de equilíbrio fiscal de longo prazo, combinado com eficiência, eficácia e efetividade das despesas governamentais (qualidade do gasto público).

## ■ REFERÊNCIAS

1. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 03 jul. 2013.
2. DIAMOND, J. De la presupuestación por programas a la presupuestación por desempeño: el desafío para las economías de los mercados emergentes. *Revista Internacional de Presupuesto Público*, Buenos Aires, año XXXIII, n. 57, p. 87-125, mar./abr. 2005.
3. HINRICHS, H. H.; TAYLOR, G. M. (Org.). *Orçamento-programa e análise custo-benefício*. Rio de Janeiro: FGV, 1974.
4. FERLIE, E. et al. *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
5. OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o governo*. Brasília: MH Comunicação, 1994.
6. UMANSKY, I. Nuevas tendencias en gerencia publica y presupuesto. *Revista Internacional de Presupuesto Público*, Buenos Aires, año XXXII, n. 55, p. 51-77, jul./ago. 2004.
7. PYHRR, P. A. *Orçamento base-zero: um instrumento administrativo prático para avaliação das despesas*. São Paulo: Interciência, 1981.
8. BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm)>. Acesso em: 22 jun. 2015.
9. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>

- ccivil\_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 22 jun. 2015.
10. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Orçamento Federal. Manual Técnico de Orçamento: MTO 2015. Brasília: Secretaria do Orçamento Federal, 2015. Disponível em: <[http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto\\_2015\\_1a\\_edicao-150514.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto_2015_1a_edicao-150514.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2015.
  11. BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm)>. Acesso em: 22 jun. 2015.
  12. BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm)>. Acesso em: 22 jun. 2015.
  13. PIRES, V. Transparência orçamentária municipal via internet (TOM Web) no contexto do revigoramento democrático e republicano: uma proposta. 2010b. Disponível em: <[http://www.orcamentofederal.gov.br/educacao-orcamentaria/premio-sof-de-monografias/iii-premio-sof/Tema\\_1\\_Valdemir\\_1\\_lugar.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/educacao-orcamentaria/premio-sof-de-monografias/iii-premio-sof/Tema_1_Valdemir_1_lugar.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2015.
  14. PIRES, V. Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz. Barueri: Manole, 2001.
  15. BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Audiências públicas no âmbito do governo federal: análise preliminar e bases para avaliação. Relatório de pesquisa. Brasília: Ipea, 2012. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/120828\\_relatorio\\_audiencias\\_publicas.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/120828_relatorio_audiencias_publicas.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2015.
  16. TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 25, p. 209-213, nov. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n25/31122.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2015.
  17. WERLE, D.; MELO, R. S. (Org.) Democracia deliberativa. São Paulo: Singular, 2007.
  18. PATEMAN, C. Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
  19. PIRES, V. Orçamento público: abordagem tecnopolítica. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010a. Disponível em: <[http://www.culturaacademica.com.br/catalogo-detalle.asp?ctl\\_id=154](http://www.culturaacademica.com.br/catalogo-detalle.asp?ctl_id=154)>. Acesso em: 22 jun. 2015.

### Como citar este documento

PIRES, Valdemir. Introdução à Gestão Orçamentária: sistema, processo, metodologias, normas e desafios. In: Academia Brasileira de Ciências Contábeis et al. (Org.). PROCONTAB: Contabilidade Pública: Programa de Atualização em Contabilidade: Ciclo 2. Porto Alegre: Artmed Panamericana; 2016. p. 9-58. (Sistema de Educação Continuada a Distância, v. 1).