

## ORÇAMENTO PÚBLICO

Professor Alcyon F. de Souza

5ª Edição / 2001

### **Curriculun Vitae**

Alcyon Ferreira de Souza, nascido em 16 de agosto de 1955, em Vitória de Santo Antão/PE.

Graduado em :

- Administração de Empresa pelo CEUB.
- Ciências Contábeis pela UNEB.
- Artes Militares - AMAN

Especialização:

- Orçamento Público pela ABOP (Associação Brasileira de Orçamento Público)
- Execução Orçamentária e Financeira pela SOESO (Sociedade de Estudos de Organizações)

Pós Graduado em:

Lato Senso - Metodologia do Ensino Superior

Estrito Senso - Artes Militares pela Escola de Aperfeiçoamento

- Engenharia de Produção com Ênfase no Planejamento Estratégico pela UFSC- Mestrando.

Experiência Profissional:

- Professor de Administração Financeira e Orçamentária na UNEB (desde Agosto de 1995).
- Professor Orçamento Público na UNEB (desde Agosto de 1995).
- Professor de Contabilidade Pública 1 e 2 na UNEB(desde Agosto de 1995).
- Professor de Administração no curso Leonardo da Vinci (em 1993).
- Professor de Administração no curso Objetivo. (em 1993)
- Professor de Execução Orçamentária e Financeira na ENAP (1998, 1999 e 2000 e 2001)
- Professor de Execução Orçamentária e Financeira na ESAF (1998)
- Professor de Contabilidade Pública no Pró-curso (2001)
- Professor de Contabilidade Pública no curso Souza Lima/ Taguatinga (2001)

#### Sumário

- I - Estágios da Execução da Despesa.
- II- Restos a Pagar.
- III- Despesas de Exercícios Anteriores.
- IV- Transferências Orçamentárias.
- V- Regime de Mútua Cooperação.
- VI- Suprimentos de Fundos.
- VII- SIAFI.

## SUMÁRIO

<b>I – ESTÁGIOS DA EXECUÇÃO DA DESPESA .....</b>	<b>04</b>	
1 – Estágio Preliminar: Movimentação de Crédito ou Descentralização .....		04
1.1 – Anulação de Crédito .....		06
2 – Estágio de Aquisição: Fase do Empenho .....		06
2.1 – Conceito .....		06
2.2 – Modalidades de Empenho .....		06
2.3 – Espécies .....		07
2.4 – Nota de Empenho .....		07
2.4.1 – Empenho com Garantia de Pagamento Contra Entrega .....	08	
2.4.2 – Finalidade .....	08	
2.4.3 – Procedimentos .....		08
2.5 – Pré-Empenho .....		09
2.5.1 – Objetivo .....		09
2.6 – Anulação de Empenho .....		09
3 – Estágio de Recebimento: Fase da Liquidação .....		09
3.1 – Conceito .....		09
3.2 – Finalidade .....		09
4 – Estágio de Transferência de Recursos: Movimentação de Recursos Financeiros .....		10
4.1 – Programação Financeira de Desembolso .....	10	
4.1.1 – Conceito .....		10
4.1.2 – Finalidade .....	10	
4.1.3 – Órgão Central .....		11
4.1.4 – Órgãos Setoriais .....		11
4.1.5 – Elaboração (PPF) e Aprovação (PPA) da Programação Financeira .....		11
4.1.6 – Apresentação da PPF .....		11
4.1.7 – Liberação de Recursos Financeiros .....	12	
4.2 – Cronograma de Desembolso .....		12
4.2.1 – Limites de Saque .....		13
4.3 – Movimentação de Recursos Financeiros .....		14
4.3.1 – Formas de Movimentação .....		14
4.4 – Fase do Pagamento .....		14
4.4.1 – Tipos de O.B. ....		15
<b>II – RESTOS A PAGAR .....</b>	<b>16</b>	
1 – Conceito .....		16
2 – Classificação .....		16
3 – Inscrição .....		16
<b>III – DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES .....</b>	<b>18</b>	
1 – Conceito .....		18
<b>IV – TRANSFERÊNCIAS ORÇAMENTÁRIAS .....</b>	<b>19</b>	
1 – Tipos .....		19
2 – Condições .....		20
<b>V – REGIMES DE MÚTUA COOPERAÇÃO.....</b>	<b>21</b>	
1 – Conceito .....		21
2 – Formalização .....	21	
3 – Requisitos para Celebração .....	22	
<b>VI – SUPRIMENTO DE FUNDOS .....</b>	<b>23</b>	
1 – Conceito e Objetivo .....		23
2 – Aplicação .....		23
3 – Restrições à Concessão .....		24
4 – Ato de Concessão .....		24
5 – Prazo de Aplicação .....		24
6 – Comprovação .....		24
6.1 – Prestação de Contas .....		24
6.1.1 – Saldo não aplicado .....		24
7 – Contabilização .....		24
<b>VII – SIAFI .....</b>	<b>27</b>	
1 – Definição .....	27	
2 – Desenvolvimento .....		27
3 – Objetivos .....		27
4 – Rede de Teleprocessamento .....		28
5 – Fundamentos Lógicos .....		28

---

6 – Principais Conceitos .....	29
7 – Fatores de Segurança .....	32
8 – Níveis de Acesso .....	33
9 – Formas de Acesso .....	34
10 – Modalidades de Uso .....	35
10.1 – Uso Total .....	35
11 – Principais Documentos Produzidos pelo SIAFI .....	35
12 – Modalidades de Consulta .....	36
12.1 – Consultas por Níveis de Consolidação .....	36
13 – Tipos de Saídas .....	37
14 – Estrutura do Sistema .....	37
15 – Operacionalização do Sistema .....	40
15.1 – Acesso ao Sistema .....	40
16 – Principais Transações .....	41

## I – Estágios da Execução da Despesa

A execução da despesa pública desenvolve-se resumidamente em três fases: *Empenho, Liquidação e Pagamento*.

Estas três fases estão contidas em quatro estágios: *Estágio Preliminar, Estágio de Aquisição, Estágio de Recebimento e Estágio de Transferência de Recursos*.

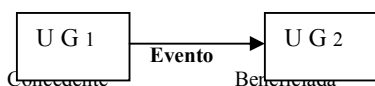
### 1 – Estágio Preliminar: Movimentação de Crédito ou Descentralização

A descentralização de crédito é a transferência, por uma unidade orçamentária ou administrativa, para outra unidade, do poder de utilizar créditos orçamentários ou adicionais que estejam sob a sua supervisão ou lhe tenham sido dotados ou transferidos.

O Decreto n.º 93.872, de 23.12.1986, estabelece as normas gerais de administração orçamentária e financeira e o Decreto n.º 825, de 28.05.1993 estabelece normas para a programação e execução orçamentária e financeira.

Existem alguns pré-requisitos básicos para o início da movimentação ou descentralização dos créditos orçamentários ou adicionais, indicados a seguir:

a) **Lei Orçamentária** – os créditos constantes da Lei Orçamentária Anual poderão ser utilizados ou movimentados tão logo seja publicada a Lei Orçamentária Anual e colocados à disposição das unidades orçamentárias através do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, ou do SIAFEM no caso dos Estados e Municípios.



As unidades administrativas somente poderão descentralizar créditos mediante provisão (Evento de provisão) desde que autorizadas pela unidade orçamentária que efetuou a transferência.

O crédito recebido mediante provisão, somente poderá ser utilizado em despesa pertinente ao programa de trabalho vinculado às atividades da unidade orçamentária que efetuou o provisionamento, inclusive no tocante aos objetivos básicos da programação.

A unidade gestora (orçamentária ou administrativa) **beneficiada** com descentralização através de destaque (descentralização externa) poderá cedê-lo parcialmente à unidade gestora de outro ministério ou órgão, mediante nova descentralização externa.

A descentralização posterior dos créditos recebidos, no âmbito do ministério ou órgão receptor, far-se-á através de provisão.

Até o advento do Decreto n.º 825/93, a descentralização de crédito era utilizada somente no âmbito da Administração Direta. A partir da edição daquele diploma legal, ficou estabelecido o seguinte:

a) a execução orçamentária poderá processar-se mediante a descentralização de créditos entre unidades gestoras de um mesmo órgão/ministério ou entidade integrantes do orçamento fiscal e da seguridade social, designando-se este procedimento de descentralização interna;

b) a descentralização entre unidades gestoras de órgão/ministério ou entidade de estruturas diferentes, designar-se-á descentralização externa;

b) **Créditos Adicionais** – em se tratando de créditos adicionais a sua utilização ou movimentação poderá ocorrer tão logo seja publicada a sua abertura em Diário Oficial, após autorização legislativa, e colocados à disposição das unidades orçamentárias através do SIAFI.

A descentralização de créditos deverá ser efetuada de acordo com as normas de execução orçamentárias e financeiras definidas para os exercícios financeiros, e compreende:

a) **DESTAQUE**: quando se tratar de descentralização de créditos referentes a Encargos Gerais da União, e outras dotações globais não consignadas especificamente a Ministério ou a órgão, em favor de Ministério ou órgão equivalente. Será também descentralizado mediante destaque a dotação destinada de um para outro Ministério ou órgão integrante da estrutura da Presidência da República, obedecida a mesma classificação orçamentária da despesa.

b) **PROVISÃO**: nos casos de descentralização de créditos das unidades orçamentárias para outra unidade orçamentária, ou para as unidades administrativas sob a jurisdição ou entre estas, no âmbito do próprio Ministério ou órgão equivalente.

Em ambos os casos, a descentralização de créditos é operacionalizada através da nota de movimentação de crédito – NC, emitida pela entidade gestora dos créditos que poderá ser uma unidade orçamentária ou administrativa.

As unidades orçamentárias somente poderão descentralizar créditos:

- orçamentários: após a publicação do quadro de detalhamento da despesa -QDD, e disponibilizados no SIAFI.
- adicionais: após a publicação do decreto de sua abertura, e disponibilizados no SIAFI.

<p>Provisão de Crédito  Conta corrente:  2.9.2.1.1.00.00- Crédito Disponível  2.9.2.2.2.01.00- Crédito Concedido  1.9.2.2.2.01.00- Crédito Recebido</p>
---

c) as dotações descentralizadas serão empregadas obrigatoriamente e integralmente na consecução do objeto previsto no programa de trabalho pertinente, respeitada fielmente a classificação funcional programática.

Segundo dispõe o decreto 825/93, as empresas públicas federais que não integrarem os orçamento fiscal e da seguridade social, mas que executarem as atividades de agente financeiro governamental, poderão receber créditos em descentralização, para viabilizar a consecução de objetivos previstos na lei orçamento.

Aplicam-se às entidades da administração indireta, no tocante à execução dos créditos descentralizados, as disposições da lei n.º 4.320/64 e demais normas pertinentes à administração orçamentária e financeira do Governo Federal.

A descentralização de crédito de um órgão/ministério para entidades da administração indireta ou entre estas dependerá de celebração de convênio ou termo similar, disciplinando a consecução do objeto colimado e as relações e obrigações das partes.

#### 1.1 - Anulação de Crédito

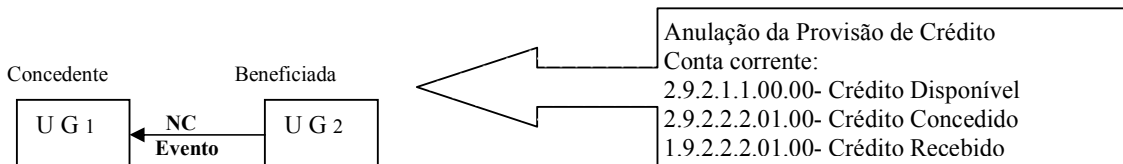
A anulação parcial ou total de crédito descentralizado através de destaque ou provisão somente poderá ser efetuada:

a) pela unidade responsável pela descentralização;  
b) se houver saldo que a compor; e  
c) nas seguintes situações:

- quando houver engano no valor do crédito descentralizado ou necessidade de reduzi-lo;
- quando houver alteração orçamentária que justifique a providência;

- quando houver cancelamento do ato que lhe deu origem; ou

- quando a provisão ou o destaque tiver sido feito inadequadamente ou indevidamente.



A anulação do crédito descentralizado far-se-á através do mesmo documento de origem, ou seja, Nota de Movimentação de Crédito, e só poderá ser feita pela mesma entidade que o concedeu. A numeração dos documentos de descentralização e anulação do crédito será única e seqüencial. A identificação de cada modalidade será feita através do código do evento utilizado.

Os saldos dos créditos decorrentes de destaque e de provisão em 31 de dezembro serão cancelados pelo setor responsável pela contabilidade, independente de qualquer providência por parte das entidades envolvidas.

Publicada a Lei Orçamentária Anual, colocados os créditos à disposição e observadas as normas de execução orçamentária e de programação financeira do exercício, as unidades orçamentárias estão em condições de dar início à execução orçamentária de seus projetos/atividades.

## 2.1 - Conceito:

O empenho é conceituado conforme prescreve o art. 58 da lei n.º 4.320/64: “o empenho da despesa é o ato emanado da autoridade competente que cria para o estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”.

O empenho é prévio, precede a realização da despesa e está restrito ao limite de crédito disponível.

## 2 – Estágio de Aquisição : Fase do Empenho



### 2.2 - Modalidades de Empenho:

Os empenhos, de acordo com a sua natureza e finalidade, têm as seguintes modalidades ou tipos:

- Empenho Ordinário** – quando se tratar de despesa de valor fixo e previamente determinado e o seu pagamento deva ocorrer de uma só vez;
- Empenho por Estimativa** – quando se tratar de despesa cujo montante não se possa determinar, previamente, tais como: serviços de telefone, água e energia elétrica, aquisição de combustíveis e lubrificantes, reprodução de documentos, etc.
- Empenho Global** - quando se tratar de despesa contratual e outras de valor determinado, sujeitas a parcelamento, tais como: compromissos decorrentes de aluguéis de imóveis e de equipamentos, serviços de terceiros, vencimentos, salários, proventos e pensões, inclusive as obrigações patronais decorrentes.

Somente poderão empenhar despesa:

- a unidade orçamentária, à conta dos créditos que lhe tenham sido atribuídos em legislação específica, mediante destaque/provisão;
- a unidade administrativa, capacitada a desempenhar os atos de gestão, regularmente cadastrada como unidade gestora à qual tenha sido concedida provisão ou destaque de crédito.

### 2.3 - Espécies de Empenho

- Empenho da Despesa.
- Reforço.
- Anulação.
- Cancelamento de Resto a Pagar
- Estorno de Cancelamento de Resto a Pagar
- Empenho de Despesa Pré-Empenhada.
- Reforço de Despesa Pré-Empenhada.
- Anulação de Desp. Pré-Empenhada.
- Empenho com Garantia de Pagamento Contra Entrega.

### 2.4 - Nota de Empenho - NE

O empenho da despesa será formalizado mediante a emissão de documento denominado “nota de empenho”, do qual constará: o nome do credor, a especificação e a importância da despesa, bem como os demais dados necessários ao controle da execução orçamentária e o acompanhamento da programação financeira.

O cronograma de desembolso previsto, que deverá ser informado na nota de empenho, não poderá exceder o limite de saque fixado para a unidade.

Esse cronograma consiste em informar no documento o mês (ou meses, no caso de pagamento parcelado) previsto pela unidade para efetuar o pagamento.

O valor do empenho não poderá exceder o saldo da dotação, precedendo sempre à realização da despesa, admitindo-se excepcionalmente, que a emissão da respectiva nota de empenho seja concomitante com o ato que autoriza o pagamento da despesa, desde que não seja decorrente de contrato.

As despesas relativas a contratos, convênios, acordos e outros ajustes de vigência plurianual, serão empenhadas em cada exercício financeiro pela parte nele a ser executada.

A despesa deverá ser classificada na categoria, grupo, modalidade de aplicação e no elemento próprio, de acordo com sua natureza. Deverá ser observado rigorosamente, inclusive, os objetivos do programa de trabalho.

O empenho deverá ser reforçado quando seu valor se revelar insuficiente para atender à despesa a ser realizada.

#### 2.4.1 - Empenho com Garantia de Pagamento Contra Entrega

#### 2.4.2 - Finalidade

O empenho com Garantia de Pagamento Contra Entrega é o processo pelo qual as UGE garantem aos fornecedores de pequenas compras de bens, materiais e serviços, inscritos no SICAF, o pagamento da despesa até 72 horas após o recebimento do bem, material ou serviço, por intermédio da emissão da OB correspondente.

### 2.4.3 - Procedimentos

- O limite para a emissão do Empenho com Garantia de Pagamento Contra Entrega, será o teto fixado para dispensa de licitação, que poderá ser consultado por meio da transação *CONLIMINEC*.

- Para emissão da NE com Garantia de Pagamento Contra entrega, poderão ser utilizados dois tipos de limites:

- o estabelecido pela UG 170500 – COFIN/STN – para os OSPF;
- o correspondente aos saldos transferidos e das receitas próprias disponíveis na Conta Única da própria UGE.

- Na emissão de NE com Garantia de Pagamento Contra Entrega, deverá ser observado o seguinte:

a) As UGE que desejarem emitir a NE com Garantia de Pagamento Contra Entrega, deverão indicar essa opção em campo específico contido no documento, denominado "*PAGAMENTO CONTRA ENTREGA*".

b) O preenchimento do campo pagamento contra entrega poderá ser feita da seguinte maneira:

- com "0" – indica a emissão de NE normal, isto é, sem Garantia de Pagamento Contra Entrega;

- com "1" – indica a emissão de NE com Garantia de Pagamento Contra Entrega, utilizando o limite fixado pela STN;

- com "2" – indica a emissão de NE com Garantia de Pagamento Contra Entrega, utilizando o limite da própria UG.

- Será admitido emissão de NE com garantia de Pagamento Contra Entrega, apenas quando se tratar de despesas dos grupos 4 – Outras Despesas Correntes, 5 – Investimento e 6 – Inversões Financeiras.

### 2.5 - Pré –Empenho



A liquidação envolve, portanto, todos os atos de verificação e conferência, desde a entrada do material ou a prestação do serviço até o reconhecimento da despesa. Ao fazer a entrega do material ou a prestação do serviço, o credor deverá apresentar a nota fiscal (quando houver impostos a pagar), fatura ou conta correspondente, acompanhada da 1ª via da nota de empenho (não se aceita cópia), devendo o funcionário competente atestar o recebimento do material ou a prestação do serviço correspondente, no verso da nota fiscal, fatura ou conta.

No caso de empenho estimativo ou global, a primeira via da nota de empenho somente será exigível com o título de crédito (nota fiscal, fatura ou conta) referente a última parcela dos bens fornecidos ou dos serviços prestados.

Ressalte-se que na liquidação da despesa, por ocasião do recebimento do material, da execução da obra ou da prestação do serviço, certos cuidados especiais deverão ser observados, dentre eles:

- Verificação, se necessário, da conformidade com a proposta, contrato, convênio, acordo ou ajuste, se houver;
- Exame da nota de empenho;
- Elaboração de termo circunstanciado do recebimento definitivo (no caso de obra ou serviço de valor elevado e equipamento de grande vulto), ou recebido na nota fiscal ou documento equivalente nos demais casos.

### 2.5.1 - Objetivo:

Destina-se a reserva antecipada da parcela do orçamento para posterior registro do empenho de despesa através da transação "PE".

### 2.6 - Anulação de Empenho

O empenho deverá ser anulado no decorrer do exercício:

- parcialmente – quando seu valor exceder o montante da despesa realizada;
- totalmente, quando:
  - o serviço contratado não tiver sido prestado;
  - o material encomendado não tiver sido entregue;
  - o empenho tiver sido emitido incorretamente.

O empenho deverá, ainda, ser anulado no encerramento do exercício quando a despesa não tiver sido liquidada, salvo aquelas que se enquadrem nas condições previstas para inscrição em restos a pagar.

### 3 - Estágio de Recebimento: Liquidação

#### 3.1 - Conceito:

De acordo com o artigo 63 da Lei 4.320/64, "a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito".

Esse estágio da despesa é a comprovação de que o credor cumpriu todas as obrigações constantes do empenho.

#### 3.2 - Finalidade:

A liquidação da despesa tem por finalidade reconhecer ou apurar:

- a origem e o objeto do que se deve pagar;
- a importância exata a pagar; e
- a quem se deve pagar a importância para extinguir a obrigação.

Todos esses cuidados evitam que sejam efetuados pagamentos indevidos.

Não será exigido requerimento do credor para apresentação do título de crédito, inclusive para o respectivo pagamento.

Somente após a apuração do direito adquirido pelo credor, tendo por base os documentos comprobatórios do respectivo crédito, ou da completa habilitação da entidade beneficiada, a unidade gestora providenciará o pagamento da despesa.

### 4 - Estágio de Transferência de Recursos

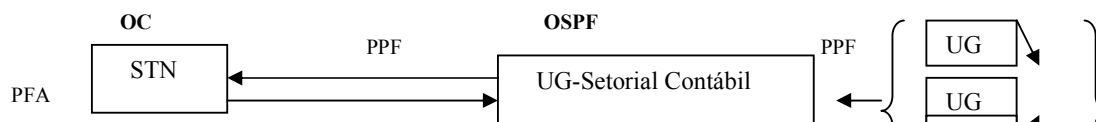
Após as necessárias verificações no estágio da liquidação parte-se para o último passo, que é a transferência dos recursos financeiros ao credor.

#### 4.1 - Programação Financeira de Desembolso

Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

#### 4.1.1 - Conceito

Quantificação do conjunto de ações desenvolvidas com o objetivo de estabelecer o fluxo de caixa da União, para determinado período de tempo, tendo como parâmetros a previsão da receita, os limites orçamentários, as demandas para despesas e a tendência de resultado (déficit, equilíbrio ou superávit) considerado na política macroeconômica para o mesmo período.



#### 4.1.3 - Órgão Central - OC

O órgão central de programação financeira é a Secretaria do Tesouro Nacional.

#### 4.1.4 - Órgãos Setoriais - OSPF

As Secretarias Executivas dos Ministérios e órgãos equivalentes da Presidência da República e do Ministério da Defesa, através de seu setor específico.

#### 4.1.5 - Elaboração e Aprovação da Programação Financeira

Os Órgãos Setoriais do Sistema de Programação Financeira – OSPF registrarão as Propostas de Programação Financeira – PPF para o mês seguinte até o dia 28 de cada mês.

A Secretaria do Tesouro Nacional – STN, considerando as disponibilidades de caixa da União, as despesas efetivamente realizadas, a estimativa de ingressos de recursos e os limites orçamentários vigentes, ajustará os valores propostos, registrando a Programação Financeira Aprovada, até o 3º dia útil de cada mês.

Os Órgãos Setoriais, em função do teto fixado na Programação Financeira Aprovada (PFA), estabelecerão limites para suas unidades gestoras – UG até o 5º dia útil de cada mês.

As Propostas de Programação Financeira (PPF) e as Programações Financeiras Aprovadas (PFA), para fins de registro, deverão observar o seguinte:

- serão processadas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI; e
- poderão ser ajustadas dentro do mês de referência.

Os totais dos valores apresentados na Proposta de Programação Financeira poderão exceder as dotações aprovadas no Orçamento Geral da União, sendo o excesso considerado apenas como simples estimativa, não representando qualquer garantia de concessão de créditos adicionais.

Os compromissos em moeda estrangeira deverão ser programados em reais, fazendo-se o ajuste dos valores segundo a variação cambial.

#### 4.1.6 - Apresentação da PPF

As Propostas de Programação Financeira serão apresentadas nas seguintes categorias de gastos:

- A – Pessoal e Encargos Sociais;
- B – Serviço da Dívida Externa;
- C – Outras Despesas;
- D – Serviço da Dívida Interna.
- E – Restos a Pagar.

#### 4.1.2 – Finalidade

A programação financeira tem por finalidade a formulação de diretrizes para a elaboração das propostas de programação financeira, estabelecimento do fluxo de caixa e fixação de limites de saques periódicos contra a conta única do Tesouro Nacional, objetivando assegurar às unidades orçamentárias a soma dos recursos necessários ao cumprimento de seus programas de trabalho.

As propostas de Programação Financeira referente a esta categoria não poderão exceder os limites estabelecidos pela STN.

Serão incluídas no SIAFI, pela própria STN, as Propostas de Programação Financeira referentes aos pagamentos da Dívida Externa, uma vez que a liberação desses recursos será efetuada com base nos dados registrados pelos órgãos no Cadastro de Obrigações.

#### 4.1.7 - Liberação de Recursos Financeiros

As liberações para pagamento de pessoal civil dos órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo e demais entidades que recebam a esse título, transferências do Tesouro Nacional, somente serão realizadas após prévia contabilização da folha de pagamento, mediante utilização conjunta do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE e do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI.

Os órgãos setoriais do Sistema de Programação Financeira deverão solicitar à STN os recursos de pessoal mediante registro da Proposta de Programação Financeira e, quando for o caso, mediante mensagem comunicada no SIAFI, na qual deverão ser discriminados:

- I – os montantes incluídos no SIAPE; e
- II – os valores não incluídos no SIAPE, relativos a:
  - pessoal não regido pela Lei 8.112/90;
  - pessoal contratado temporariamente;
  - transferências ao Governo do Distrito Federal;
  - pessoal no exterior.

As liberações de recursos, da STN para os Órgãos Setoriais do Sistema de Programação Financeira, serão efetuadas por Fontes de Recursos e por Categoria de Gastos, nas datas a seguir discriminadas:

- Categoria “A”: os limites de saque relativos a esta categoria de gastos serão concedidos até o dia 20 de cada mês para os órgãos do Poder Legislativo e o Poder Judiciário e do Ministério Público, e no último dia útil de cada mês para os órgãos do Poder Executivo.
- Demais Categorias de Gastos, inclusive os recursos da seguridade social: dia 10, 20 e 30 de cada mês.

Os recursos destinados ao pagamento da gratificação natalina serão liberados em duas parcelas, nos meses de junho e novembro, juntamente com a liberação dos recursos do pagamento de pessoal daqueles meses.

#### 4.2 - Cronograma de Desembolso

O cronograma de desembolso é parte da programação financeira de desembolso, pois ele representa somente as despesas decorrentes da execução física dos projetos e atividades a cargo dos Ministérios ou órgãos, ou seja espelha a necessidade de recursos financeiros para pagamento destas despesas. A programação financeira é mais abrangente do que aquele, pois ela engloba não só as despesas, mas também os ingressos de receitas no caixa do Tesouro Nacional.



Cada Ministério ou Órgão terá prazo determinado pelo Decreto de programação financeira ou suas instruções complementares, para elaboração de seu cronograma de desembolso.

As unidades orçamentárias encaminharão ao respectivo órgão setorial de programação financeira, na forma e no prazo por este estabelecido, a proposta de cronograma de desembolso para os projetos e atividades a seu cargo, com base no cronograma de execução física.

Os cronogramas de desembolso dos Ministérios, ou Órgãos, serão consolidados pelos Órgãos Setoriais do Sistema de Programação Financeira, de acordo com as necessidades da execução dos programas de trabalho de suas unidades orçamentárias e administrativas, discriminados por fontes de recursos e categorias de gasto, contendo as previsões de liberação mês a mês, subdivididas “no País” e “no Exterior”, e encaminhado à Secretaria do Tesouro Nacional, na forma de proposta de programação financeira.

Os recursos financeiros para atender despesas à conta de crédito descentralizado por meio de destaque, integrarão o cronograma de desembolso do Ministério ou Órgão contemplado com o destaque.

O cronograma de desembolso poderá ser reformulado em decorrência da abertura de créditos adicionais, devendo ser submetido a aprovação dos setores competentes.

#### 4.2.1 - Limites de Saque

A Secretaria do Tesouro Nacional, aprovará o limite global de saque de cada Ministério ou Órgão, com base na proposta apresentada, ajustada ao fluxo de caixa do Tesouro Nacional.

Dentro das disponibilidades previstas, na conformidade do item anterior, os Ministérios ou órgãos da Presidência da República e dos Poderes Legislativo e Judiciário, aprovarão o limite de saque de cada unidade orçamentária.

Os limites globais de saque poderão ser alterados, de acordo com as disponibilidades de caixa do Tesouro Nacional e as reais necessidades das unidades orçamentárias, segundo o cronograma de pagamento resultante dos compromissos assumidos.

Os compromissos financeiros só poderão ser assumidos dentro do limite de saque aprovado e evidenciado pelos registros contábeis.

A Secretaria do Tesouro Nacional fará a liberação de cotas aos Órgãos Setoriais de Programação Financeira, levando em consideração:

- a) o cronograma de desembolso aprovado, fixando o limite de saque; e
- b) o efetivo ingresso de recursos no caixa do Tesouro Nacional.

A descentralização de recursos financeiros será feita pelos órgãos setoriais de programação financeira, tendo em vista o cronograma de desembolso setorial, fixando o limite de saque de cada unidade gestora, mediante partilha do limite global de saque.

A unidade gestora contemplada na partilha do limite de saque poderá fazer sub-repasse a outra unidade gestora, no âmbito do mesmo Ministério ou Órgão, desde que autorizada para tal.

A descentralização de recursos financeiros poderá ser alterada:

- a) por iniciativa dos órgãos setoriais, mediante reformulação do cronograma de desembolso setorial reduzindo ou aumentando o limite de saque da unidade gestora;
- b) por iniciativa da unidade gestora, através de revisão da partilha do limite de saque, aumentando ou diminuindo o limite partilhado.

A alteração da descentralização de recursos financeiros, que importe em redução de limite anteriormente autorizado, levará em consideração os compromissos efetivamente assumidos pela unidade detentora do poder de saque.

As transferências financeiras, cota, repasse, sub-repasse e pagamentos diversos, entre unidades gestoras integrantes do caixa único do Tesouro Nacional, serão efetuadas através do SIAFI e precedidas de autorização competente.

#### 4.3 - Movimentação de Recursos Financeiros

A movimentação de recursos financeiros é feita através de três formas: cota, repasse e sub-repasse.

##### 4.3.1 - Formas de Movimentação

a) **Cota**  
É a movimentação de recursos financeiros do órgão central para os setoriais de programação financeira. Está relacionada com os créditos orçamentários e adicionais, do lado orçamentário.

b) **Repasse**

É a movimentação de recursos financeiros dos órgãos setoriais de programação financeira para entidades da administração indireta, e entre estas; e de entidades da administração indireta para órgãos da administração direta. Está relacionada com os destaques de crédito (movimentação externa), do lado orçamentário.

c) **Sub-repasse**

É a movimentação de recursos financeiros entre unidades gestoras pertencentes ao mesmo ministério ou órgão. Está relacionada com a provisão de crédito (movimentação interna), do lado orçamentário.

#### 4.4 - Fase do Pagamento

Procedida as demais fases em que as responsabilidades são compartilhadas, encerra-se o último passo do estágio da despesa, que compreende o pagamento.

O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinado que a despesa seja paga através da Ordem Bancária (O.B.).

##### 4.4.1 - Tipos de O.B.

No nível federal que utiliza o SIAFI, e nos Estados e Municípios que utilizam o SIAFEM as ordens bancárias podem ser, normalmente, de quatro tipos:

a) **Ordem Bancária de Crédito** – OBC, utilizada para crédito em conta-corrente do favorecido na rede bancária.

b) **Ordem Bancária de Pagamento** – OBP, destinada a pagamento direto ao credor, em espécie, junto à agência de domicílio bancário da Unidade Gestora; e

c) **Ordem Bancária para Banco** – OBB, destinada a pagamento a banco, inclusive ao agente financeiro, caso seja este o beneficiário ou deva realizar pagamento à vista de documentação específica emitida pela Unidade Gestora.

d) **Ordem Bancária de Câmbio** – OB, destinada à aquisição de moeda estrangeira (Ex: Pagamento de Diárias, Dívida Externa etc.).

## II – Restos a Pagar

### 1 - Conceito

Consideram-se restos a pagar, ou resíduos passivos, de acordo com o art. 36 da lei n.º 4.320/64, as despesas legalmente empenhadas mas não pagas dentro do exercício financeiro, ou seja, até 31 de dezembro (arts. 35 e 67 do decreto n.º 93.872/86).

O regime de competência – adotado na administração pública apenas para as despesas – exige que os atos e fatos contábeis sejam considerados conforme o exercício a que pertençam, ou seja, em que foram gerados. Neste caso, se uma despesa foi empenhada em um exercício financeiro e somente foi paga no seguinte, ela deve ser contabilizada como pertencente ao exercício em que ocorreu o empenho.

### 2 - Classificação

Conforme a sua natureza, as despesas inscritas em “restos a pagar” podem ser classificadas em:

- a) processadas: liquidadas, ou seja, as despesas em que o credor já cumpriu as suas obrigações, isto é, entregou o material, prestou os serviços ou executou a etapa da obra, dentro do exercício, tendo portanto direito líquido e certo, faltando apenas o pagamento.
- b) não processadas: não liquidadas, ou seja, são aquelas que dependem da prestação do serviço ou fornecimento do material, isto é, cujo direito do credor não foi apurado.

### 3 - Inscrição

O Decreto n.º 93.872/86, em seu artigo 35 determina que o empenho da despesa não liquidada será considerado anulado em 31 de dezembro, para todos os fins, salvo os casos previstos em normas legais.

É vedada a inscrição em restos a pagar do saldo de empenhos para pagamento de despesas com vencimentos, diárias e ajudas de custo.

A inscrição de despesas em restos a pagar será precedida, após a depuração, pela anulação de empenhos, no exercício financeiro de sua emissão.

Os empenhos não anulados, bem como os referentes a despesas já liquidadas e não pagas, serão automaticamente inscritos em restos a pagar no encerramento do exercício, pelo valor devido, ou caso seja este desconhecido, pelo valor estimado.

A inscrição de empenho em restos a pagar terá validade até 31 de dezembro do ano subsequente, quando será automaticamente cancelado. Permanecerá em vigor, no entanto, o direito do credor por 5 (cinco) anos, a partir da data de inscrição.

É vedada a reinscrição de empenhos em restos a pagar. O reconhecimento de eventual direito do credor far-se-á através da emissão de nova nota de empenho, no exercício do reconhecimento, à conta de despesas de exercícios anteriores, respeitada a categoria econômica própria.

Os restos a pagar com prescrição interrompida assim considerada a despesa cuja inscrição em restos a pagar tenha sido cancelada, mas ainda vigente o direito do credor, poderão ser pagos à conta de despesas de exercícios anteriores, respeitada a categoria econômica própria.

A diferença entre o valor de despesa inscrita em restos a pagar e o valor real a ser pago, deverá ser:

- empenhada à conta de despesas de exercícios anteriores, quando o valor inscrito for menor do que o valor a ser pago;
- cancelada, quando o valor inscrito for maior do que o valor a ser pago.

O pagamento de despesas inscritas em restos a pagar é feito tal como ocorre com o pagamento de qualquer despesa, exigindo-se apenas a observância das formalidades legais, independente de requerimento do credor.

### III – Despesas de Exercícios Anteriores

#### 1 – Conceito

Serão consideradas despesas de exercícios encerrados, de acordo com o artigo 37 da Lei n.º 4.320/64, e poderão ser pagas à conta de dotação destinada a atender despesas de exercícios anteriores, respeitada a categoria, as despesas abaixo:

a) despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenha processado na época própria, ou seja, aquelas cujo empenho tenha sido considerado insubsistente e anulado no encerramento do exercício financeiro correspondente, mas que, dentro do prazo estabelecido, o credor tenha comprovado sua obrigação.

b) os compromissos decorrentes de obrigação de pagamento criada em virtude de lei e reconhecidos após o encerramento do exercício financeiro correspondente.

O reconhecimento da dívida a ser paga à conta de despesas de exercícios anteriores cabe à autoridade competente para empenhá-la, devendo o processo conter, no mínimo, os seguintes elementos:

- importância a pagar;
- nome, CPF ou CGC e endereço do credor;
- data do vencimento do compromisso;
- causa da não emissão do empenho, se for o caso e
- comprovação de que havia saldo de crédito suficiente para atender à despesa, em dotação adequada, no exercício em que a mesma tenha acontecido.

#### IV – Transferências Orçamentárias

Conforme determina o art. 10 do Decreto-Lei 200/67, a execução das atividades da Administração Pública Federal deverá ser amplamente descentralizada objetivando liberar a administração central das tarefas de execução e de mera formalização de atos administrativos, para que a mesma possa concentrar-se nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle.

A descentralização das tarefas de execução são operacionalizadas, via de regra, com transferências orçamentárias, através das quais, cada Ministério ou Órgão delega, a outrem, poderes para executar atividades de sua competência, nos seguintes planos:

- a) da Administração Federal para unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênios; e
- b) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

Nos termos da Lei n. 4.320/64, as transferências classificam-se em duas categorias econômicas: Correntes e Capital.

As transferências correntes constituem dotações para despesas para as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender a manutenção de outras entidades de direito público ou privado.

As transferências de capital, são dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devem realizar independentemente de contraprestação em bens ou serviços, constituindo-se essas transferências em auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especial anterior.

##### 1 - Tipos

a) Para efeito legal, consideram-se subvenções as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se:

- Subvenções Sociais – as destinadas à prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional; e

- Subvenções Econômicas – as destinadas à cobertura dos déficits de manutenção das empresas públicas, de natureza autárquica ou não.

b) As contribuições são dotações para despesas decorrentes da Lei de Orçamento e/ou destinadas a fundos nos termos da legislação vigente.

c) Auxílios são dotações destinadas a atender despesas decorrentes da Lei de Orçamento e as destinadas a atender despesas de capital de autarquias e fundações instituídas pelo poder público, e entidades privadas sem fins lucrativos.

##### 2 - Condições

a) A concessão de subvenção social só poderá ser feita se a instituição interessada satisfizer específicas condições, sem prejuízo de exigências próprias previstas na legislação especial.

b) A subvenção econômica será concedida a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril, mediante expressa autorização em lei especial (Lei 4.320/64, art. 12, § 3º, II, e art. 19).

Somente será concedida subvenção à entidade privada que comprovar sua capacidade jurídica e regularidade fiscal.

c) Os auxílios e as contribuições se destinam a entidades de direito público ou privado, sem finalidade lucrativa.

Quando a subvenção social ou auxílio se destinar a projeto cuja realização exija recursos em montante superior ao da concessão, está ficará condicionada à comprovação, pela entidade interessada, de que os recursos complementares estejam assegurados por fontes certas e determinadas.

Não poderá haver mais de uma unidade orçamentária ou unidade administrativa concedendo subvenção ou auxílio para a mesma finalidade.

A documentação comprobatória da aplicação da subvenção ou auxílio ficará arquivada na entidade beneficiada, à disposição dos órgãos de controle interno e externo, durante o prazo de 5 (cinco) anos da aprovação da prestação de contas.

#### V – Regimes de Mútua Cooperação

##### 1 – Conceito

Contrato que o órgão ou entidade pública firma com outro órgão ou entidade pública e com organizações particulares, sob o regime de mútua cooperação, para a realização de objetivos comuns.

##### 2 – Formalização

A execução descentralizada de programa de trabalho a cargo de órgãos da Administração Federal Direta, entidades autárquicas ou fundacionais, poderá se efetivar mediante convênios, acordos, ajustes ou similares, celebrados com outros órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, Estadual, Municipal e do Distrito Federal, e com organizações particulares, quando se tratar de realização de objetivos de interesse comum e coincidente dos partícipes, e desde que:

a) atenda ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias no que diz respeito a transferências de recursos da União;

b) os programas devem ser executados no local, no todo ou em parte;

c) os órgãos envolvidos estejam incumbidos ou se dediquem precipuamente a execução de atribuições da mesma natureza daquelas a serem delegadas e disponham de condições para executá-las; e

d) a medida seja oportuna e conveniente.

Excepcionalmente, a critério dos dirigentes dos órgãos ou entidades federais convenientes, será admissível a execução de programas:

- a) Estaduais, Municipais e do Distrito Federal por Órgão Federal da Administração Direta e por entidades autárquicas e fundacionais.
- b) a cargo de entidades da Administração Direta, por órgão da Administração Direta.

As transferências de recursos financeiros para Estados, Municípios e Distrito Federal, oriundos de dotações consignadas nos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, ou em créditos adicionais, por parte de órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal Direta e Indireta, inclusive de Fundações e Fundos por eles administrados, somente serão efetivadas mediante convênios, acordos ou outros instrumentos congêneres, observada a legislação pertinente.

Não serão efetuadas transferências destinadas a execução de obras e serviços locais, assim como outras ações típicas das administrações dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ressalvados os casos amparados:

- a) pelas disposições dos arts. 30, inciso VI e VII, 200 e 204, inciso I, da Constituição Federal;
- b) por autorização legislativa específica.

As transferências de recursos financeiros da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios mediante convênios, acordos ou outros instrumentos congêneres, somente se farão com estrita observância das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente no exercício.

### 3 – Requisitos para celebração

A execução descentralizada de programa federal será proposta ao titular, ou autoridade delegada, do Ministério ou órgão ou entidade ao qual o programa esteja afeto, que decidirá após parecer da área técnica e jurídica competente.

A proposição, acompanhada do plano de trabalho, poderá ser feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal, dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal ou organização particular.

O plano de trabalho conterá, as seguintes informações:

- a) identificação do objeto a ser executado;
- b) metas a serem atingidas;
- c) etapas ou fases da execução;
- d) plano de aplicação dos recursos financeiros;
- e) cronograma de desembolso; e
- f) previsão de início e fim da execução do objeto.

Integrará o plano de trabalho, sempre que sua execução compreender obra ou serviço de engenharia, projeto básico, entendendo como tal o conjunto de elementos que define a obra ou o serviço e que possibilite a estimativa de seu custo e prazo de execução, segundo as respectivas fases, bem como a avaliação do seu objeto.

## VI – Suprimento de Fundos

### 1- Conceito e Objetivo

Em casos excepcionais, a autoridade competente poderá autorizar a realização de despesa por meio de suprimento de fundos, quando esta não poder ser realizada pelo processo normal da execução orçamentária. Essa previsão está contida no art 74 do Decreto-lei 200/67 e artigos 68 e 69 da Lei 4.320/64, bem como nos artigos 45 e 47 do Decreto n.º 93.872/86.

### 2 - Aplicação

Suprimento de fundos consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria à despesa a realizar, que não possa subordinar-se ao processo normal, assim considerada nos seguintes casos:

- a) para atender despesas eventuais, inclusive em viagens e com serviços especiais, que exijam pronto pagamento em espécie (Dec. 2.289/97 – DOU de 05/08/97);
- b) quando a despesa deva ser feita em caráter sigiloso, conforme se classificar em regulamento e constar do ato de concessão; ou
- c) para atender despesas de pequeno vulto, assim entendida aquela cujo valor não ultrapasse aos limites estabelecidos pela legislação.

O suprimento poderá ser concedido ao servidor designado para a execução do serviço, a coordenador, a presidente de comissão ou de grupo de trabalho, quando for o caso, para as despesas em conjunto ou, isoladamente, de cada integrante da comissão ou grupo de trabalho, bem assim a servidor a quem se atribua o encargo do pagamento das despesas autorizadas pela autoridade ordenadora; aquele que, eventualmente, tenham sido encarregado do cumprimento de missão que exija transporte, quando a repartição não dispuser de meios próprio, ou para atender situações de emergência.

Não se concederá suprimento destinado a cobrir despesas de locomoção de servidor em viagem quando este houver recebido diárias, posto que estas se destinam a suprir as despesas de alimentação, pousada e locomoção urbana.

Os valores limites para concessão de suprimento de fundos, bem como o limite máximo para despesas de pequeno vulto, serão fixados em portaria e disponibilizados no SIAFI para consulta.

A concessão e aplicação de suprimento de fundos, para atender peculiaridades da Presidência e da Vice-Presidência da República, do Ministério da Fazenda, do Departamento de Polícia Federal, das repartições do Ministério das Relações no exterior, bem assim militares e de inteligência, obedecerão a regime especial de execução estabelecido em instruções aprovadas pelos respectivos Ministros de Estado, pelo Chefe da Casa Militar e pelo Secretário-Geral da Presidência da República, sendo vedada a delegação de competência (Dec. n.º 2.497, de 12 Fev 98).

A entrega do numerário, sempre precedido do empenho ordinário na dotação própria das despesas a realizar, será feita mediante:

- crédito em conta bancária, em nome do suprido, aberta, com autorização do ordenador de despesa, para esse fim; ou
- entrega do numerário ao suprido através de OPB.

### 3 – Restrições à Concessão

Não poderá ser concedido suprimento de fundos:

- a) a responsável por 2(dois) suprimentos;
- b) a servidor que tenha a seu cargo a guarda ou a utilização do material a adquirir, salvo quando não houver na repartição outro servidor;
- c) a responsável por suprimento de fundos que não tenha prestado contas de sua aplicação no prazo previsto; e
- d) a servidor declarado em alcance ou que esteja respondendo a inquérito administrativo.

Entende-se por servidor em alcance aquele que não tenha prestado contas de suprimento, no prazo regulamentar, ou cujas contas não tenham sido aprovadas em virtude de desvio, desfalque, falta ou má aplicação de dinheiro, bens ou valores confiados à sua guarda, verificados na prestação de contas.

Na aplicação do suprimento de fundos observar-se-ão as condições e finalidades previstas no seu ato de concessão.

### 4 – Ato de Concessão

A autorização do suprimento de fundos será formalizada no documento de concessão, do qual constarão o valor do suprimento, sua destinação, o nome do suprido e seu cargo/função, o prazo de aplicação, a data para prestação de contas e as assinaturas do ordenador de despesa e do responsável pelo suprimento.

### 5 – Prazo de Aplicação

O prazo de aplicação do suprimento não poderá exceder a 90 dias nem ultrapassar o exercício financeiro, devendo a prestação de contas da importância aplicada até 31 de dezembro ser apresentada até o dia 15 de janeiro subsequente. O detentor de suprimento de fundos indicará os saldos em seu poder em 31 de dezembro, para efeito de contabilização e reinscrição da respectiva responsabilidade.

### 6 – Comprovação

Os documentos comprobatórios das despesas efetuadas serão extraídos em nome da repartição onde o suprido esteja em exercício, exigindo-se documento fiscal sempre que a operação estiver sujeita a tributação.

O servidor tem 30 dias para prestar contas do suprimento, todavia se a importância do suprimento for aplicada até o encerramento do exercício financeiro, ou seja, até 31 de dezembro, a despesa deverá ser comprovada até 15 de janeiro seguinte. Se o suprido deixar de prestar contas no prazo estabelecido, deverá ser procedida à tomada de contas especial, sem prejuízo das providências administrativas para apuração das responsabilidades e imposição das penalidades cabíveis.

### 6.1 – Prestação de Contas

A prestação de contas da aplicação dos recursos de suprimento de fundos deverá ser feita mediante apresentação dos seguintes documentos:

- a) cópia do documento de concessão do suprimento;
- b) 1ª via da nota de empenho da despesa;
- c) extrato da conta bancária, se for o caso;
- d) comprovantes das despesas realizadas, devidamente atestados e emitidos em data igual ou posterior à da entrega do numerário e anterior à data limite para aplicação, em nome do órgão onde o suprido esteja em exercício, a saber:
  - I) no caso de compra de material: nota fiscal de venda ao consumidor;
  - II) no caso de prestação de serviços por pessoa jurídica: nota fiscal de prestação de serviço;
  - III) no caso de prestação de serviço por pessoa física:
    - recibo comum – se o credor não for inscrito no INSS;
    - recibo de pagamento de autônomo(RPA) – se o credor for inscrito no INSS;
- e) comprovante de recolhimento do saldo não utilizado, se for o caso.

#### 6.1.1 – Saldo não Aplicado

O eventual saldo não utilizado do suprimento de fundos, pelas unidades “off-line” deverá ser recolhido, dentro do prazo estabelecido para a prestação de contas, à conta bancária da unidade gestora, mediante GR – se no mesmo exercício da concessão, ou ao tesouro nacional, mediante DARF – se em exercício posterior ao da concessão.

O saldo de suprimento de fundos das unidades “on-line” será, no exercício, revertido ao limite de saque da mesma, mediante GR; em exercício posterior, se constituirá em receita do tesouro nacional, mediante DARF.

Quando impugnada a prestação de contas, parcial ou totalmente, deverá a autoridade ordenadora determinar imediatas providências administrativas para apuração das responsabilidades e imposição das penalidades cabíveis, bem assim, promover a tomada de contas para julgamento pelo tribunal de contas da união, quando for o caso.

### 7 - Contabilização

O suprimento de fundos é contabilizado e incluído nas contas do ordenador como despesa realizada. As restituições, por falta de aplicação, parcial ou total, ou aplicação indevida, constituirão anulação de despesa. A receita financeira oriunda será contabilizada conforme instruções vigentes no período.

O último ato formaliza-se pela baixa da responsabilidade do detentor junto ao SIAFI.

## VII – SIAFI

### 1 – Definição

É o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) do Governo Federal que objetiva o acompanhamento das atividades relacionadas com a administração financeira dos recursos da União, o qual centraliza e uniformiza o processamento da execução orçamentária, recorrendo a técnicas de elaboração eletrônica de dados, com o envolvimento das unidades centrais e setoriais do sistema, bem como a participação dinâmica das unidades gestoras e entidades supervisionadas, tudo sob a supervisão técnica da Secretaria do Tesouro Nacional, e sem prejuízo da subordinação hierárquica ministerial.

O resultado dessa integração, essencialmente, abrange a programação financeira, a contabilidade e a administração orçamentária.

### 2 - Desenvolvimento

A então Secretaria do Tesouro Nacional – STN, criada em 10.03.86 pelo Decreto n.º 95.452, para desincumbir-se de suas atribuições, necessitava de um Sistema de informações gerenciais, confiáveis e precisas para todos os níveis da Administração que integrasse e compatibilizasse os números disponíveis nos diversos Órgãos espalhados por todo o território nacional, o que lhe ficou assegurado pelo citado Decreto, no artigo 12:

“Fica o Ministério da Fazenda, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), autorizado a contratar ou ajustar a execução, o desenvolvimento e a manutenção de serviços de computação eletrônica, visando a modernização e a integração dos Sistemas de PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA, de EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA e de CONTROLE INTERNO do Poder Executivo, nos Órgãos centrais, setoriais e seccionais”.

Desta forma foi definido e desenvolvido em 1986 e implantado em janeiro de 1987 o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI visando suprir o Governo Federal de instrumento moderno e eficaz do controle dos gastos públicos.

### 3 – Objetivos do SIAFI

- a) Implementar o Sistema de Partidas Dobradas na Contabilidade Pública Federal;
- b) Prover de mecanismos adequados ao registro e controle diário da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, os órgãos central, setorial e seccional do Sistema de Controle Interno e órgãos executores;
- c) Fornecer meios para agilizar a programação financeira, com vistas a otimizar a utilização dos recursos do Tesouro Nacional;
- d) Permitir que a contabilidade pública seja fonte segura e tempestiva de informações gerenciais destinadas a todos os níveis da administração pública federal;
- e) Integrar e compatibilizar as informações disponíveis nos diversos órgãos e entidades participantes do sistema;
- f) Propiciar aos segmentos da sociedade obterem a necessária transparência dos gastos públicos
- g) Permitir a programação e acompanhamento físico-financeiro do orçamento, a nível analítico;
- h) Permitir o registro contábil dos balancetes dos Estados, Municípios e de suas supervisionadas;
- i) Permitir o controle da dívida interna e externa, bem assim o das transferências negociadas;

j) Processar e controlar a execução orçamentária dos Órgãos da Administração Pública Federal Direta, das Autarquias, das Fundações e das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista que estiverem contempladas no Orçamento Fiscal e/ou no Orçamento da Seguridade Social; e

k) Ser utilizado pelas Entidades Públicas Federais, Estaduais e Municipais apenas para receberem suas taxas dos Órgãos que utilizam o sistema, através da Conta Única do Governo Federal. Esta utilização depende de convênio a ser celebrado entre a STN e a Entidade que desejar utilizar a Conta Única para receber suas faturas dos Órgãos Federais, como por exemplo, as taxas de Água, Energia Elétrica, Telefone, etc. Já existe estes convênios com as empresas de Brasília (CAESB, CEB, TELEBRASÍLIA) e de diversos outros Estados da Federação.

### 4 – Rede de Teleprocessamento

Para viabilizar a implantação do sistema foi necessário a implementação de uma Rede de Teleprocessamento de Dados com o computador principal localizado em Brasília e equipamentos terminais em todos os Estados da Federação e até no Exterior, uma vez que onde existe uma Unidade Gestora do governo Federal existe também um terminal e uma impressora do SIAFI para viabilizar que esta UG possa registrar seus documentos de execução Orçamentária e Financeira e efetuar consultas no sistema que possibilite o controle de saldos, disponibilidades e outras informações necessária a sua gestão.

### 5 – Fundamentos Lógicos

O SIAFI identifica os OBJETIVOS dos gastos do Governo Federal através das classificações orçamentárias contidas nos créditos alocados, permitindo saber ,ainda, quem são os AGENTES que efetuam estes gastos. Através das Fontes de Recursos podemos identificar a ORIGEM dos recursos bem como sua APLICAÇÃO. Sendo todos estes identificadores devidamente contabilizados nas contas contábeis que identificam EM QUE são empregados os recursos financeiros obtidos pela União.

### 6 – Principais Conceitos Utilizados pelo SIAFI

- a) ÓRGÃO – São os Ministérios Público, as entidades Supervisionadas, os Tribunais do Poder Judiciário, as Casas do Poder Legislativo e as Secretarias da Presidência da República;
- b) ÓRGÃO SUPERIOR – Para efeito de SIAFI, é considerado como um Órgão Superior aquele, da administração direta, que tenha entidades por eles supervisionadas;
- c) ÓRGÃO SUBORDINADO – são as entidades supervisionadas por um órgão da administração direta;
- d) SUBÓRGÃO – termo que designa um subconjunto de UG pertencentes a um mesmo Órgão, como acima conceituado;
- e) UG EXECUTORA-UGE – é a unidade que realiza atos de gestão orçamentária, financeira e/ou patrimonial, cujo titular, em consequência, está sujeito a tomada ou prestação de contas anual;
- f) UG RESPONSÁVEL-UGR – Unidade responsável pela realização da parcela do programa de trabalho contida num crédito;
- g) UG COORDENADORA – Unidade gestora responsável, tanto na programação orçamentária como no acompanhamento de sua execução por coordenar uma ou mais ações e/ou subações do órgão, bem como os órgãos ou entidades aos quais ela se vincula;
- h) UG SETORIAL ORÇAMENTÁRIA – É aquela que exerce supervisão funcional dos atos de execução orçamentária de uma UG. Cada



órgão poderá ter somente uma setorial orçamentária que será indicada no cadastro de órgão;

i) UG SETORIAL DE CONTABILIDADE – responsável pelos dados contábeis apresentados pelas unidades gestoras executoras a ela jurisdicionadas;

j) UG SETORIAL DE AUDITORIA – responsável, perante um órgão pelas funções de auditoria das unidades gestoras executoras;

k) UG SETORIAL DE PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA – é aquela que exerce supervisão dos atos de execução financeira de uma UG. Cada órgão poderá ter somente uma setorial de programação financeira que será indicada no cadastro de órgão;

l) UG SETORIAL CONTÁBIL DE ÓRGÃO – responsável pelos dados contábeis apresentados pelo Órgão;

m) UG PÓLO DE DIGITAÇÃO – é a UG responsável pela entrada de dados e pelo fornecimento das saídas necessárias às UG “off-line” de sua jurisdição;

n) UG “ON-LINE” – é aquela que tem acesso às informações do SIAFI, seja para consultas ou para entradas de dados, por seus próprios operadores;

o) UG “OFF-LINE” – é aquela que não possui condições de acesso ao SIAFI. Para dispor de informações esta UG se utiliza de seu pólo de digitação;

p) GESTÃO – é a parcela dos recursos da Unidade correspondente à entidade administrada pela mesma Unidade que, tendo ou não personalidade jurídica própria, deva ter demonstrações, acompanhamentos e controles distintos:

Gestão aplica-se:

- a) a fundos;
- b) a órgãos da administração direta;
- c) a autarquias, fundações, empresas públicas ou sociedades de economia mista; e
- d) em outras situações em que se justifique a administração distinta.

A gestão de recursos previstos no Orçamento Geral da União (OGU) para os órgãos da administração direta é denominada de “Gestão Tesouro”. A Gestão Tesouro é, pois, a principal gestão desses órgãos.

Em 1993, devido a extinção da unidade orçamentária transferidora, foi criada, no SIAFI, a Gestão 10000 – Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Esta gestão abrange todos os recursos referentes a esfera Fiscal e a esfera Seguridade Social, dos Órgãos e entidades contempladas no OGU.

q) EVENTO – é um código associado a cada ato ou fato de gestão que deve ser registrado contabilmente pelo SIAFI. A ele é associado um roteiro contábil (tabela de contas a serem debitadas ou creditadas), desta forma foi possível que todos operadores do SIAFI efetuassem lançamentos contábeis, mesmo não sendo contadores, pois é solicitado apenas o código do Evento que identifica o fato que está sendo registrado no sistema;

r) PLANO INTERNO – é o instrumento de planejamento e de acompanhamento da ação programada, usado como forma de detalhamento de um projeto/atividade, de uso exclusivo de cada ministério ou órgão. Um plano interno pode se desdobrar ou não em etapas;

s) CÉLULA ORÇAMENTÁRIA – é o conjunto de dados que compoem a estrutura básica de armazenamento dos valores constantes do orçamento da união. É composto pela Esfera orçamentária, Unidade Orçamentária, Programa de Trabalho, Fonte de Recursos, Natureza da Despesa, Unidade Gestora Responsável e Plano Interno;

t) PTRES (Programa de Trabalho Resumido) – é o código atribuído pelo sistema que corresponde ao conjunto formado pela Unidade

Orçamentária e pelo Programa de Trabalho. Este código foi criado para reduzir a quantidade de dígitos da Célula Orçamentária possibilitando assim seu armazenamento como conta corrente contábil;

u) MÊS FECHADO – indica que o mês indicado encontra-se fechado para receber lançamentos contábeis originários do registro de documentos no sistema. Os documento são contabilmente lançados em sua data de emissão, entretanto se o mês informado nesta data encontrar-se fechado o documento é lançado no primeiro dia do próximo mês que estiver aberto;

v) ETAPA – representa uma fração de um plano interno e destina-se à consecução dos seus objetivos, além de permitir um controle detalhado, a nível físico-financeiro, de sua execução;

w) ITEM DE PROGRAMAÇÃO – compreende o menor nível de detalhamento do plano interno e representa determinado tipo de bem ou serviço à consecução deste plano. Cada item de programação possui uma unidade de medida e está vinculada a uma despesa classificada pela sua natureza;

x) GRUPO DE DESCRIÇÃO – representa em agrupamento de vários itens de programação de mesma finalidade ou similares, ou, ainda, que podem ser classificados em determinado conjunto que possui características que envolvem esses itens;

y) AÇÃO – compreende o nível máximo de agregação das metas de governo através da qual é alcançada a realização dos grandes projetos e atividades da nação;

z) SUBAÇÃO – é o desdobramento de uma determinada ação do ministério ou órgão, abrangendo objetivos mais específicos dentro do objetivo maior e representa os meios e instrumentos da ação autorizada para alcançar os objetivos pretendidos. Sempre que possível as subações são correlacionadas a metas, no que concerne à realização de obras e serviços;

1) CADASTRADOR GERAL – é o encarregado de autorizar o uso de transações do SIAFI pelos operadores das unidades gestoras, cadastrar seus operadores nos níveis de acesso mais abrangentes e no extrator de dados e cadastrar, no Sistema SENHA, os cadastradores parciais, visando possibilitar-lhes cadastrar operadores no SIAFI;

2) CADASTRADOR PARCIAL – é o responsável pelo cadastramento e habilitação dos operadores das UG a ele vinculadas;

3) OPERADOR REPRESENTANTE – é o responsável pelas solicitações de cadastramento de usuários de sua UG, por proceder à Conformidade de Operadores e à Conformidade Diária;

4) TRANSAÇÃO – Unidade de operação do SIAFI que corresponde a determinadas atividades de entrada ou de consulta aos dados do sistema, através de códigos alfabéticos;

5) CONTA ÚNICA – conta única mantida junto ao Banco Central do Brasil, destinada a acolher, em conformidade com o disposto no artigo 164 da Constituição Federal, as disponibilidades financeiras da União, à disposição das unidades gestoras “on-line”;

6) CONTAS CONTÁBEIS – codificação referente às contas do plano de contas do SIAFI;

7) CONTAS CORRENTES BANCÁRIAS – contas mantidas pelas unidades gestoras junto a agências bancárias, destinadas à movimentação de seus recursos, quando houver necessidade de realização de operações que não possam ser efetuadas através da conta única;

8) CONTAS DE DISPONIBILIDADE FINANCEIRA – contas contábeis onde se efetua o registro, no SIAFI, das operações financeiras realizadas por unidades gestoras “on line”, correspondente ao movimento de débitos e créditos na conta única e nas contas correntes bancárias;



9) **COMPARTILHAMENTO** – é o processo de utilização de equipamento instalado em outra unidade, por parte de UG que não disponha de terminal em suas dependências físicas, sendo todas “on line”;

10) **CRONOGRAMA DE DESEMBOLSO** – fixação das épocas e dos recursos financeiros a serem liberados por uma entidade em favor de outra. Quando se trata de operações de crédito, significa o cronograma de liberações de recursos do emprestador para o tomador. Quando se trata de programação financeira do Tesouro Nacional, significa o cronograma de liberações do órgão central para o órgão setorial de programação financeira e deste para as unidades gestoras;

11) **CONFORMIDADE** – é um dos instrumentos de segurança do SIAFI, que visa permitir às UG o fechamento das operações por elas realizadas;

12) **CONFORMIDADE DIÁRIA** – é o registro efetuado, diariamente, por cada Unidade Gestora para informar ao sistema da fidedignidade dos dados dos documentos lançados naquele dia;

13) **CONFORMIDADE DOCUMENTAL** – é o registro efetuado diariamente que certifica a existência do documento emitido pelo SIAFI na UG;

14) **CONFORMIDADE CONTÁBIL** – é o registro efetuado, mensalmente, pelo responsável pela contabilidade de cada Unidade Gestora para informar ao sistema da correção dos lançamentos contábeis efetuados naquele mês;

15) **CONFORMIDADE DE OPERADORES** – é o registro efetuado, pelo menos uma vez por mês, por um operador, previamente designado(habilitado) para esta função, de cada Unidade Gestora para informar ao sistema quais os operadores daquela UG devem continuar ativos e quais devem ser excluídos do sistema;

## 7 – Fatores de Segurança

O SIAFI tem sua segurança baseada em princípios e instrumentos, como por exemplo:

- a) Sistema de Entrada e Habilitação – SENHA que permite a autorização de acesso aos dados do SIAFI, estabelecendo diferentes níveis desse acesso às suas informações;
- b) Conformidade Diária e Documental a serem efetuada pelas próprias unidades gestoras;
- c) Conformidade Contábil a ser realizada pelas UG Setoriais de Contabilidade, visando validar os valores registrados no SIAFI;
- d) Conformidade de Operadores, a ser realizada pelos titulares das unidades gestoras, ou por operadores por eles indicados;
- e) Procedimento que permite identificar os operadores que efetuam qualquer acesso à base de dados, mantendo registrados o número do CPF do operador, a hora e a data de acesso, a Unidade Gestora a que pertence, o número do terminal utilizado, as informações consultadas e o cadastrador que o habilitou;
- f) Mecanismo de segurança, sob a responsabilidade do SERPRO, destinado a manter a integridade dos dados do Sistema;
- g) Inalterabilidade das informações de todos os documentos incluídos no SIAFI, após sua contabilização. Uma vez incluídos os dados de um documento no SIAFI e após sua contabilização, constatada qualquer irregularidade nesses dados, somente será possível corrigi-la através da emissão de um novo documento que efetue o acerto irregular;

h) Será formalmente designado um funcionário que responderá pela execução do processo de credenciamento, sendo denominado:

1 – Gestor do Sistema SENHA, no SERPRO;

2 – Cadastrador Geral, na Secretaria do Tesouro Nacional;

3 – Cadastrador Parcial, nas Delegacias Federais de Controle nos Estados, nas CISETs, na Secretaria Federal de Controle, nos setores afins dos Ministérios Militares e no Tribunal de Contas da União;

4 – Operador Representante, nas Unidades Gestoras – UG;

i) A solicitação de acesso ao SIAFI somente pode ser feita pelo Operador Responsável da UG e endereçada ao Cadastrador Parcial ao qual a UG esteja vinculada ou ao Cadastrador Geral, quando for o caso;

j) Os níveis de acesso mais abrangentes (que permitem consultas às informações analíticas de todas as unidades) somente serão concedidos mediante autorização do Secretário do Tesouro Nacional ou pessoa com competência por ele delegada; os demais níveis poderão ser autorizados, conforme estabelecido na Norma de Execução da COSIS/STN;

k) Cada operador é a cadastrado como servidor de uma Unidade Gestora a qual está vinculado funcionalmente e é habilitado a utilizar as transações que forem solicitadas pelo titular de sua UG, que é o responsável pela autorização de seu cadastramento para utilizar o sistema em nome da UG;

l) Os operadores Representantes de unidades gestoras confirmarão os operadores cadastrados em suas unidades, ou farão a exclusão de operadores, se for o caso, recaindo sob sua responsabilidade os atos praticados por estes, pela não observância das normas;

m) Serão descredenciados automaticamente todos os operadores das unidades que não procederem à Conformidade de Operadores, pelo menos uma vez em cada mês.

## 8 – Níveis de Acesso

O nível de acesso que é atribuído a cada operador no momento de seu cadastramento e permite indicar a quais informações o operador pode acessar, conforme descrito a seguir:

- a) Nível 1 – permite ao operador consultar todas as informações da UG na qual ele está cadastrado;
- b) Nível 2 – permite ao operador consultar todas as informações da UG na qual ele está cadastrado e das UG das quais sua UG é Polo de Digitação;
- c) Nível 3 – permite ao operador consultar todas as informações das UG do Órgão ao qual pertence a UG na qual o operador está cadastrado, bem como as informações consolidadas deste Órgão;
- d) Nível 4 – permite ao operador consultar todas as informações das UG cuja UG do operador seja a setorial Contábil, Orçamentária, Financeira ou de Auditoria;
- e) Nível 5 – permite ao operador consultar todas as informações do Órgão ao qual pertence a UG na qual o operador está cadastrado, bem como as informações dos Órgãos que têm o Órgão da UG do operador como Órgão Superior. Permite ainda acesso a todas as informações das UG pertencentes a estes Órgãos;
- f) Nível 6 – permite ao operador consultar todas as informações das UG que estão localizadas na mesma UF da UG do operador;
- g) Nível 7 – permite ao operador consultar todas as informações das UG que estiverem cadastradas na tabela de vinculação da UG do operador. Através desta opção é possível a UG Coordenadora consultar as informações das UG que compõem seu Subórgão;
- h) Nível 8 – ainda não utilizado;

i) Nível 9 – permite ao operador consultar todas as informações de qualquer UG ou órgão do sistema.

## 9 – Formas de Acesso

O SIAFI permite que as UG, na efetivação dos registros da execução orçamentária, financeira e patrimonial o acessem de forma “on line” ou “off line”.

- a) A forma de acesso “on line” caracteriza-se pelo fato de:
- todos os documentos orçamentários, financeiros e patrimoniais das UGs serem emitidos diretamente pelo sistema;
  - a própria UG atualizar os arquivos do sistema, digitando através de terminais conectados no SIAFI, os dados relativos aos atos e fatos de gestão; e
  - as disponibilidades financeiras da UG serem individualizadas em contas contábeis no SIAFI, compondo o saldo da conta Única e de outras contas de arrecadação ou devolução de recursos.
- b) A forma de acesso “off line” caracteriza-se pelo fato de:
- as disponibilidades financeiras da Unidade serem individualizadas em conta corrente bancária e não compõem a conta única;
  - a UG emitir seus documentos orçamentários financeiros e patrimoniais previamente à introdução dos respectivos dados no sistema;
  - a UG não introduzir os dados relativos a seus documentos no sistema, o que é feito através de outra unidade, denominada Pólo de Digitação;
  - Cabe a Secretaria do Tesouro Nacional definir qual a forma de acesso de cada UG, ouvido o respectivo ministério ou órgão; e
  - A alteração da forma de acesso de determinada UG será efetuada pela Secretaria do Tesouro Nacional, por solicitação do respectivo ministério ou órgão.

## 10 – Modalidades de Uso

O SIAFI permite aos Órgãos a sua utilização nas modalidades total ou parcial.

- a) As principais características da utilização do sistema na modalidade de uso total são as seguintes:
- processamento de todos os atos e fatos de determinado Órgão pelo SIAFI, incluindo as eventuais receitas próprias;
  - movimentação de todas as disponibilidades financeiras das UG on line do Órgão através da conta única do Governo Federal; e
  - Sujeição dos procedimentos orçamentários e financeiros do Órgão ao tratamento padrão do SIAFI incluindo o uso do Plano de Contas do Governo Federal.
- b) As principais características da utilização do sistema na modalidade de uso parcial são as seguintes:
- execução financeira dos recursos previstos no OGU efetuada pelo SIAFI;
  - não permitir tratamento de recursos próprios da entidade;
  - não substituir a contabilidade do Órgão, sendo necessário, portanto, o envio de balancetes para incorporação de saldos; e
  - Os órgãos que se valem da utilização do sistema na modalidade parcial farão o uso somente dos grupos de eventos próprios para essa modalidade.

### 10.1 – Uso Total

É obrigatória a utilização do sistema na modalidade de uso total por parte dos Órgãos e entidades do Poder Executivo que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, ressalvadas as entidades da caráter financeiro.

Os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário podem, também, fazer uso do sistema na modalidade total e, atualmente, todos estes Órgãos estão na modalidade Total.

## 11 – Principais Documentos Produzidos pelo SIAFI

- a) Nota de Dotação – ND
- Destina-se ao registro dos créditos previstos no Orçamento Geral da União, bem como ao detalhamento destes créditos.
- b) Nota de Movimentação de Crédito – NC
- Destina-se ao registro das transferências de créditos orçamentários, entre Unidades Gestoras de um mesmo órgão e entre Unidades Gestoras de Órgãos distintos.
- c) Nota de Empenho – NE
- Destina-se a registrar os eventos vinculados ao comprometimento do orçamento, bem como aos casos em que se faça necessário o reforço ou a anulação de empenho.
- d) Nota de Lançamento – NL
- Destina-se ao registro da apropriação/liquidação de receitas e despesas, bem como ao de outros eventos, inclusive os relativos a entidades Supervisionadas. É utilizada também para o registro das previsões de Receita, para a arrecadação de receitas próprias, para o recolhimento de devoluções de despesas, para o acolhimento de depósitos de diversas origens, para acertos contábeis, etc.;
- e) Ordem Bancária – OB
- Destina-se ao pagamento de compromissos, bem como à liberação e à transferência de recursos, tais como Cota, Repasse e Sub-repasse entre as unidades gestoras.
- f) Guia de Recebimento – GR
- Destina-se a registrar os eventos vinculados ao recolhimento de numerário à conta bancária da Unidade Gestora.
- g) Documento de Arrecadação de Receitas Federais – DARF
- Destina-se à arrecadação por processo eletrônico, sem a utilização da rede bancária, de tributos federais que tenham como contribuintes os órgãos e entidades integrantes da Conta Única do Tesouro Nacional.
- h) Nota de Programação Financeira – PF
- Destina-se ao registro da programação financeira no SIAFI, pelas unidades gestoras executoras, pelas unidades gestoras setoriais de programação financeira e pelo órgão central de programação financeira.

## 12 – Modalidades de Consulta

- a) Consulta Analítica (em tempo real)

Consulta on-line, via terminal de vídeo que apresenta informações atualizadas até o instante em que foi solicitada, pois utiliza os próprios arquivos onde são atualizados os movimentos diários do Sistema. Ou seja, todos os documentos registrados até o momento estão computados nas informações apresentadas.

- b) Consulta Sintética

Consulta on-line via terminal de vídeo que se utiliza de arquivos sintéticos gerados por processo “batch”, apresentando portanto informações atualizadas até um dia útil anterior à data da consulta. A data de referência dos dados são apresentados na tela para orientação aos usuários.

### 12.1 – Consultas por Níveis de Consolidações

- a) UNIDADE GESTORA: apresenta informações somente da UG solicitada, a nível analítico ou consolidadas;

b) **SUBÓRGÃO:** apresenta informações consolidadas com o somatório de todas as UGs que compõem as unidades administrativas que constituem a estrutura básica dos Órgãos;

c) **ÓRGÃO:** apresenta informações consolidadas com o somatório de todas as UGs que pertençam a um Órgão;

d) **UNIÃO:** apresenta informações de todas as UGs do Sistema; e

e) **GESTÃO:** apresenta informações consolidadas de toda a gestão.

### 13 – Tipos de Saídas

a) **VIA TERMINAL / IMPRESSORA:** podem, por sua vez, ser por “hardcopy” ou por transações de impressão de documentos. Transações de consultas que possibilitam a solicitação ao computador central de determinado relatório, o qual é descarregado na impressora do usuário – transações “IMPRELOB” e “IMPCONFORM”, por exemplo.

b) **VIA MEIO MAGNÉTICO:** arquivo magnético OB encaminhado diariamente ao Banco do Brasil, assim como o arquivo magnético encaminhado decendialmente também ao BB, após a classificação da receita arrecadada, para distribuição aos Estados e Municípios dos tributos determinados em lei, são alguns dos exemplos da veiculação da dados por meio magnético.

Deve ser ressaltado ainda que a própria STN utiliza-se, eventualmente, de arquivos magnéticos contendo dados do SIAFI para apurações especiais e fornece a diversos Órgãos usuários, para processamento em seus respectivos ambientes de trabalho.

c) **VIA RELATÓRIOS:** os relatórios sempre foram os principais instrumentos gerenciais e de controle no Serviço Público. Por mais que o SIAFI, com suas consultas “on line”, venha procurando modificar esta situação, ainda persiste a necessidade da emissão de alguns relatórios, principalmente para o processo de tomada e prestação de contas. Sendo que os Balanços Gerais da União são os principais relatórios do sistema.

d) **VIA CENTRO DE INFORMAÇÕES – CI:** As saídas específicas e particulares de cada unidade, podem ser obtidas via CI, ou seja, é permitido a determinados usuários, via ligação micro x computador central, a extração de dados de sua UG ou Órgão, da base de dados do SIAFI, para meio magnético de seu microcomputador, onde pode ser dado o tratamento necessário a obtenção das informações desejadas.

### 14 – Estrutura do Sistema

a) **CONTABILIDADE:** O SIAFI é um sistema eminentemente contábil através do qual as UG registram seus documentos e utilizando-se da estrutura do EVENTO podem indicar o tipo de fato que estão efetuando e o sistema promove os lançamentos contábeis correspondentes. Assim foi possível utilizar a contabilidade como fonte de informações confiáveis e instantâneas, pois os registros são lançados no mesmo momento em que os fatos ocorrem e não foi necessário que existisse um contador em cada UG. Neste módulo são apresentadas diversas funções de gerenciamento contábil, tal como tabela de eventos e plano de contas, além de várias consultas contábeis tais como: DIÁRIO, CONRAZÃO, BALANSINT, BALANCETE, etc.;

b) **TABELAS E CADASTRO BÁSICOS:** compõem as diversas tabelas de apoio ao Sistema, para validarem as entradas de dados, evitarem duplicidade no armazenamento dos dados e servirem como indicadores para a lógica da entrada de dados e na recuperação das informações;

c) **OPERAÇÕES DE CRÉDITO (CADASTRO DE OBRIGAÇÕES):** elaborado com o objetivo de fornecer à Administração Federal, em todos os níveis, instrumento dinâmico e eficiente de controle e acompanhamento do endividamento externo e interno, nas operações em que o Tesouro Nacional figure como responsável direta ou indiretamente (devedor ou avalista);

d) **NOS ESTADOS E MUNICÍPIOS:**

d.1) **DISTRIBUIÇÃO FPE/FPM:** módulo de consultas alimentado por arquivo magnético enviado pelo Banco do Brasil, onde são apresentados os recursos do Fundo de Participação dos Estados e Municípios repassados pelo Governo Federal conforme índices estabelecidos pelo Tribunal de Contas da União. São apresentados os recursos repassados por tipo de tributo, por Estado, por Município e suas combinações.

d.2) **INTEGRAÇÃO DE BALANÇOS e BALANCETES:** destina-se a registrar os balanços dos Municípios e os Balancetes dos Estados e dos Municípios Capitais visando o acompanhamento e controle das Receitas e das Despesas destas Entidades pelo Governo Federal.

e) **EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA:** compõem as funções de registro do orçamento, suas modificações, suas transferências, seu comprometimento e fornece informações gerenciais e operacionais sobre o orçamento a todos os níveis, através das transações ND, NC, NE, CONND, CONNC, CONNE, CONSULTORC, etc.;

f) **COMUNICA:** subsistema do SIAFI que permite o envio de mensagens via terminal, entre as UG on line cadastradas no Sistema. De fácil operação, mostrou ser um poderoso meio de comunicação entre os usuários do SIAFI. Ao ser incluída uma mensagem é indicado como destinatário desta mensagem: uma UG, um conjunto de até dez(10) UG ou um grupo de UG, previamente definido, sendo que a mensagem fica disponível para todos os operadores cadastrados na UG de destino. A mensagem fica disponível para consulta por cinco dias corridos a partir da data informada para início de apresentação ou até que o operador confirme seu recebimento. Após este período a mensagem é excluída do sistema e não existe mais possibilidade para consulta-la, desta forma a mensagem enviada não pode ter caráter oficial, pois em caso de necessidade, não existe como provar que a UG de destino teve conhecimento da mensagem.

g) **AUDITORIA E CONTROLES:** trata os aspectos de segurança do sistema, gerando informações para controle setorial e central em tempo real, tais como conformidade do movimento diário, conformidade contábil mensal, conformidade de operadores e conformidade documental.

h) **PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA:** O SIAFI também foi ajustado para que cada UG possa elaborar sua programação financeira, submetê-la ao seu Órgão setorial de programação e este, por sua vez, consolidá-la e submetê-la ao Órgão Central (Coordenação-Geral de Programação Financeira – COFIN/STN). Assim, o Sistema permite um acompanhamento preciso do cronograma de desembolso dos recursos financeiros de cada UG.

i) **CADASTRO DE CONVÊNIO:** trata do cadastramento de todos os convênios nos quais estejam envolvidas, como concedente ou conveniente, pelo menos uma UG do SIAFI. São cadastrados tanto convênios de receita quanto de despesa dos Órgãos que utilizam o Sistema em sua modalidade total.

j) **EXECUÇÃO FINANCEIRA:** compõem as funções de liberações e transferências financeiras pela STN e UG setoriais; registra os pagamentos, efetua a emissão de Ordem Bancária e Guia de Recebimento, controla a conta única do Governo Federal e fornece informações gerenciais e operacionais em todos os níveis através de diversas transações, tais como: CONOB, CONGR, CONDARF, etc.;

j.1) **CONTA ÚNICA:** um dos objetivos iniciais do SIAFI. O processo se baseia no fato de todas as UGs on line do Sistema terem os seus saldos bancários registrados e controlados pelo SIAFI e sem contas escriturais no Banco do Brasil.

A transferência de recursos entre UG on line passou, então a ser imediata, pois o SIAFI, que no processo tornou-se controlador dos saldos, efetua instantaneamente o crédito à UG favorecida e o débito à UG emitente. As OB emitidas para outros favorecidos que não UG on line são consolidadas diariamente até às 21 horas, sendo transmitido por teleprocessamento arquivo magnético ao BB para processamento e

distribuição às suas agências nos Estados, que efetuam os créditos aos respectivos favorecidos.

O Banco do Brasil, por sua vez, remete à STN para registro no SIAFI, diariamente, até às 07 horas, arquivo magnético contendo os documentos de transferência de recursos para a conta única, que é processado e efetua os créditos às respectivas UGs favorecidas no SIAFI. Com base nos dados registrados no Sistema, diariamente é efetuada a transferência de recursos, via reservas bancárias (no Banco Central do Brasil), do Tesouro Nacional para o BB, para este honrar os pagamentos do Tesouro, efetuados através da conta única do SIAFI.

j.2) PROCESSO ALTERNATIVO DA CONTA ÚNICA: a conta única do Tesouro Nacional, foi implantada junto ao gente financeiro do Governo Federal, o Banco do Brasil. Paralisações daquele Banco, por conseguinte, implicariam na inviabilização dos Órgãos federais efetuarem suas movimentações financeiras, caso não fosse criada uma solução alternativa. O SIAFI permite que outros Bancos, previamente autorizados pelo Ministério da Fazenda, possam atuar como agentes financeiros do Tesouro, sem prejuízos à Administração Federal. Este processo funciona de forma semelhante ao processo da Conta Única.

j.3) DARF ELETRÔNICO: o processo permite que as UGs integrantes do Sistema e O BACEN efetuem seus recolhimentos de DARF ao Tesouro na forma on line, sem que os recursos financeiros transitem pelos Bancos. Diariamente os dados são fornecidos à Receita Federal, para cômputo junto aos demais arrecadados pela rede bancária. O SIAFI passou, então, a exercer a função de banco arrecadador.

j.4) PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA: módulo desenvolvido visando permitir às UGs elaborarem sua propostas orçamentárias, possibilitar ao Órgão Setorial consolidá-las e encaminhar a proposta consolidada ao Órgão Central do Orçamento. Permite, ainda, que o Órgão Setorial, e a própria UG, possam acompanhar a execução do orçamento aprovado, a nível físico-financeiro, e comparar o orçamento proposto com o aprovado e o realizado.

j.5) MANUAL SIAFI – neste módulo estão registrados os Manuais da STN inclusive o Manual de Utilização do SIAFI que pode ser consultado por todos os operadores do sistema para os esclarecimentos necessários a operacionalização do mesmo.

## 15 – Operacionalização do Sistema

### 15.1 – Acesso ao Sistema

Os usuários devem estar devidamente habilitados para esse fim e de posse de suas senhas individuais, quais sejam: SENHA-REDE e SENHA SIAFI.

Ao ligar o terminal e após solicitado o acesso à rede SERPRO é apresentada a tela para identificação do usuário perante a rede de computadores do SERPRO, neste momento é necessário o fornecimento do código do usuário (CPF) e da sua senha ( esta senha é conhecida como SENHA-REDE). Logo após são mostrados os sistemas nos quais o usuário foi habilitado a utilizar. Para acessar a um destes sistemas deve ser informado a sua sigla ou o seu nome na linha de comando, ou ainda, deve ser posicionado o cursor ao lado do nome do sistema e teclar <ENTER>. No caso do SIAFI, para acessá-lo, deve ser informado SF na linha de comandos e em seguida, ser preenchida a tela de entrada do SIAFI, com a informação do código ( que é o número do CPF digitado sem a utilização do hífen) e da senha-SIAFI do usuário. Em seguida, deve ser acionada a tecla <ENTER>.

### 16 – Principais Transações do SIAFI

As transações do SIAFI sofreram algumas evoluções no tempo, hoje, as principais são:

Em caso de alteração de senha, após o preenchimento do campo SENHA o cursor deve ser posicionado no campo NOVA SENHA para o devido preenchimento. Em seguida, deve ser acionada a tecla <ENTER>. O Sistema solicita um novo preenchimento do campo NOVA SENHA para confirmação, que após repetida, o usuário deverá acionar a tecla <ENTER> novamente.

Confirmada a habilitação, a tela inicial retorna acrescida do campo SISTEMA, para que seja confirmado o Sistema desejado.

Informe o sistema desejado e tecla <ENTER> para continuar.

Neste caso Informar “SIAFI2001” e teclar <ENTER> para acessar efetivamente o Sistema.

A primeira tela a parecer contém as mensagens transmitidas via Comunica para a Unidade Gestora do Operador que está acessando o Sistema, cujo recebimento ainda não foi confirmado. Devem ser marcadas com “X” as mensagens para leitura e com “C” as mensagens que desejam cancelar e acionar a tecla <ENTER>.

Apresentada a mensagem para leitura, o Sistema solicita a confirmação do recebimento que, uma vez efetuado, acarreta em sua exclusão.

Quanto às mensagens duas observações merecem ser destacadas:

- ficam disponíveis para acesso por cinco dias corridos ou até ser confirmado seu recebimento por cada Operador da UG; e
- ultrapassada a tela inicial, poderão ser consultadas a qualquer momento, bastando para isso que seja digitada a expressão “mensagem” na LINHA DE COMANDOS.

O SIAFI é dividido em subsistemas, módulos e transações. Entende-se por módulo um conjunto de transações afins, sendo as transações no sentido prático, representadas por rotinas acessadas pelos usuários, de acordo com a atividade a ser executada.

Deve ser digitado “X” no subsistema a ser trabalhado, tal como efetuado para ler uma mensagem. Aparece para escolha, então, os módulos do subsistema. Da mesma forma, digitando “X” no módulo desejado são apresentadas as transações que o compõem.

Uma outra forma de acessar uma transação – e a mais prática – é digitar, na LINHA DE COMANDOS, o sinal “>” ( maior que ) seguido do nome de transação desejada.

As tela de opções (subsistemas, módulos e transações) podem ser eliminadas através da digitação do verbo TIRAMENU na linha de comandos ou incluídas, através da digitação do verbo MENU.

Para sair de uma transação ou retornar a um nível superior do SIAFI (do nível de módulos para o de subsistemas, por exemplo), deve ser teclado <F12>.

Encerradas as atividades, deve ser digitado “FIM” na LINHA DE COMANDOS para sair do Sistema. Caso o usuário esteja em uma tela de módulo pode ser teclado <F3> que o sistema também será encerrado. A saída do terminal não pode ser feita sem que esta orientação seja observada.

TRANSAÇÃO	DESCRIÇÃO	FINALIDADE
-----------	-----------	------------

---

CONORGAO	→ Cons. órgão/ministério	Esta transação destina-se a consultar a tabela dos órgãos cadastrados no sistema.
CONGESTAO	→ Consulta gestão	Esta transação destina-se a consultar a tabela de gestões cadastradas no sistema.
CONORGEST	→ Cons. órgão/gestão	Esta transação destina-se a consultar as gestões que determinado órgão utiliza ou a consultar os órgãos que utilizam determinada gestão.
CONUG	→ Consulta UG	Esta transação destina-se a consultar os dados das Unidades Gestoras cadastradas no sistema.
CONSUBORG	→ Consulta Sub-órgão	Esta transação destina-se a consultar a tabela de sub-órgãos cadastrados no sistema, inclusive com suas vinculações aos órgãos e com a relação das UG que os compõem.
CONUO	→ Consulta UO	Esta transação destina-se a consultar as Unidades Orçamentárias cadastradas no sistema.
CONEVENTO	→ Consulta evento	Consulta a tabela de eventos mediante a informação de seu código ou a partir da indicação de seu título.
CONDOC	→ Consulta documento	Possibilita consultar todos os documentos do sistema. Esta transação substitui as seguintes até a CONPF.
CONND	→ Consulta nota de dotação	Esta transação destina-se a consultar as notas de dotação registradas no sistema.
CONNCC	→ Consulta Nota de crédito	Esta transação destina-se a consultar as notas de crédito registradas no sistema.
CONNNE	→ Consulta Nota de empenho	Esta transação destina-se a consultar as notas de empenho registradas no sistema.
CONOB	→ Consulta Ordem Bancária	Destina-se a consultar as ordens bancárias registradas no sistema.
CONNLL	→ Cons. Nota de lançamento	Destina-se a consultar as Notas de Lançamentos registradas no sistema.
CONDARF	→ Arrecadação financeira DARF	Destina-se a consultar os DARF's registrados no sistema.
CONGR	→ Consulta guia de recebimento	Destina-se a consultar as guias de recebimento registradas no sistema.
CONPF	→ Cons. nota prog. financeira	Destina-se a consultar as notas de programação financeira registradas no sistema.

---

---

INCMMSG	→ Inclui mensagem	Inclui uma mensagem no SIAFI via Comunica.
CONCONTA	→ Consulta plano de contas	Consulta o plano de contas a partir de um código de conta informado ou a partir do título ou de seu termo.
CELULAS	→ Consulta célula orçamentária	Destina-se a consultar os valores orçamentários alocados nas células orçamentárias de um UG ou de um Órgão, dentro das opções apresentadas na tela, como por exemplo a dotação inicial o total empenhado o liquidado, etc. a partir das informações: UG/órgão, gestão e mês (no mês/até o mês). O campo célula só deverá ser preenchido se deseja consultar uma célula específica, caso o mesmo não seja preenchido o sistema informará a posição de todas as células da UG.
CONSULTORC	→ Cons. execução orçamentária	Esta transação destina-se a consultas da execução orçamentária de UG/órgão em uma gestão dada, na amplitude: país em reais, exterior em reais, exterior em dólares e global (país e exterior) em reais tendo como opções as consulta: crédito por dotação, crédito por movimentação crédito executado, crédito detalhado, crédito indisponível e restos a pagar, tudo isto acumulado até um mês de referência.
CONORC	→ Consulta orçamentária	Esta transação destina-se a consultar no mês ou acumulado até o mês os demonstrativos de créditos orçamentários segundo uma das opções: créditos autorizados, despesa autorizada, execução da despesa e de restos a pagar por: UGE, UGR, projeto ou atividade, subprojeto ou atividade, modalidade, categoria de gasto, subórgão, UO, fonte e plano interno.
CONRAZAO	→ Razão da conta	Destina-se a consultar a razão ou o detalhamento a nível de conta corrente de uma conta contábil de uma UG, Gestão.
BALANCETE	→ Balancete contábil	Consulta o balancete contábil demonstrando o movimento das contas contábeis, a nível de contas correntes, de uma UG. São apresentados os saldos e os movimentos a débito e a crédito no mês e até o mês. Possibilita ainda o detalhamento do balanço de um Órgão ou de uma UG.
CONCREDOR	→ Consulta credor	Consulta os dados cadastrais de um credor, mediante a informação de seu código (CGC/CPF) ou de seu nome. É possível

---

			ainda a consulta a partir da informação das letras iniciais do nome do credor.
CONDOMCRED	→ Consulta domicilio do credor	Destina-se a consultar os	domicílios bancários (bancos, agência e conta corrente bancária) dos fornecedores de bens e serviços aos órgãos públicos federais (credores).
CONCONV	→ Consulta Convênios	Possibilita consultar os convênios	registrados no SIAFI, desde a sua implantação, por diversos critérios como por exemplo: convênios de um concedente ou de um conveniente ou destinado a uma UF ou a um Município, etc. Qualquer consulta ao cadastro de convênio somente é possível através desta transação.
CONBALANUG	→ Consulta balanço da UG	Consulta o balanço financeiro, o	balanço patrimonial, a variação patrimonial e a demonstração de resultado da UG.
DIARIO	→ Consulta diário contábil	Destina-se a consultar o diário	contábil de uma UG através do código da UG, código da gestão e da data de referência.
BALANSINT	→ Balanço sintético por órgão	Consulta o saldo das contas	contábeis por tipo de balanço e tipo de administração.
IMPNE	→ Imprime Nota de Empenho	Destina-se a imprimir	na impressora do usuário o documento Nota de Empenho a ser entregue ao credor.
IMPOB	→ Imprime Ordem Bancária	Destina-se a imprimir na	impressora ligada ao terminal do usuário o documento Ordem Bancária de Pagamento, uma vez que as OB de Crédito são listadas em relatório próprio (RE e RT).
CONSITINT	→ Consulta posição de integração	Esta transação destina-se a	consultar a posição da integração dos balancetes contábeis dos órgãos que têm seus balancetes integrados no SIAFI, a partir das informações: mês, ano e órgão, e da escolha de uma das opções da tela.
CONBALMUN	→ Balanço dos Municípios	Esta transação destina-se a	consultar o balanço analítico, a nível de conta-corrente, de um município.
DETABALMUN	→ Detalha balanc. de Município	Destina-se a detalhar o balancete	de um município. É semelhante ao DETABALAN só que destinada a municípios.
BALANCOMUN	→ Balanço sintético de Município	Esta transação destina-se a	consultar o balanço sintético de um município, por tipo



			de balanço.
CONDISTMUN	→ Consulta distrib. município Destina-se a consultar a		distribuição de recursos efetuadas para os municípios referente ao Fundo de participação dos municípios.
CONDISTUF	→ Consulta distribuição Estado	Esta transação destina-se a	consultar a distribuição de recursos feita aos Estados, a partir de uma UF, dentro de um mês desejado referente ao fundo de participação dos estados e municípios.
CONDISTREG	→ Consulta distribuição região	Esta transação destina-se a	consultar a distribuição de recursos por região geográfica referente ao fundo de participação dos estados e municípios.
CONDISTNAC	→ Consulta distribuição nacional	Esta transação destina-se a	consultar a distribuição totalizada por tributo em todo o país, um determinado mês, referente ao fundo de participação dos estados e municípios.
CONDISTRIB	→ Consulta distribuição tributo	Esta transação destina-se a	consultar os valores de um tributo distribuídos aos Estados e municípios, um determinado mês ou até o mês, referente ao fundo de participação dos estados e municípios.
IALGRUPO	→ Inclui/Altera Grupo de UGs	Inclui ou altera grupos de UG	para os quais se deseja transmitir mensagens via comunica.
CONGRUPO	→ Consulta grupo	Consulta grupo de UG para os	quais se transmitem mensagens via comunica.
EXCGRUPO	→ Exclui Grupo de UGs	Exclui grupos de UG para os	quais se transmitiam mensagens via comunica.
CONMSG	→ Consulta mensagem	Consulta mensagens expedidas	por uma UG via comunica.
EXCMSG	→ Exclui mensagem		Exclui uma mensagem incluída no sistema. Após ser excluída a mensagem não fica disponível para consulta pela UG de destino, entretanto pela UG de destino, entretanto não tem como se evitar o conhecimento de seu conteúdo pelas UG que já tiverem tido acesso à referida mensagem.
CONBANCO	→ Consulta banco por código	Esta transação destina-se a	consultar os dados dos bancos cadastrados no sistema.
CONDOMBAN	→ Consulta domicílio bancário	Esta transação destina-se a	consultar os domicílios bancários das UG cadastrados no sistema.



---

LISROLRESP	→ Lista agentes responsáveis	Consulta a relação de pessoas responsáveis pelos atos de gestão na Administração Pública Federal, de acordo com a natureza de responsabilidade.
CONPESSOA	→ Consulta Pessoa	Consulta os dados das pessoas físicas responsáveis pelos atos de gestão pública ou pela guarda de bens públicos (Rol de Responsáveis).
CONPI	→ Cons. plano interno por código	Esta transação destina-se a consultar cadastrados no sistema para cada órgão.
CONPT	→ Consulta programa de trabalho	Destina-se a consultar os programas de trabalho consignados no Orçamento e cadastrados no sistema. Pode-se obter também a consulta aos itens que compõem o PT. Quais sejam: Função, Programa, Subprograma, Projeto ou Atividade e Subprojeto ou Subatividade.
CONPTRES	→ Consulta pters	Esta transação destina-se a consultar os programas de trabalho resumidos cadastrados no sistema.
CONMED	→ Consulta unidade de medida	Consulta a tabela de unidades de medidas utilizadas no SIAFI pelos subsistemas de convênios e de programação orçamentária (PROGORCAM).
LISTAUSUG	→ Lista usuários da UG	Esta transação destina-se a listar todos os usuários da UG com seus respectivos CPF's, níveis de acesso, situação no sistema e perfis. Seu uso pode ser feito pela própria UG e pelos órgãos de auditoria respectivos.
LISUSUTRAN	→ Lista Usuário por transação	Lista os usuários de uma UG que estão habilitados a utilizarem a transação informada. Por esta transação pode ser obtida a relação de usuários do sistema que podem utilizar uma determinada transação.

## VIII – PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO

### a) Planejamento

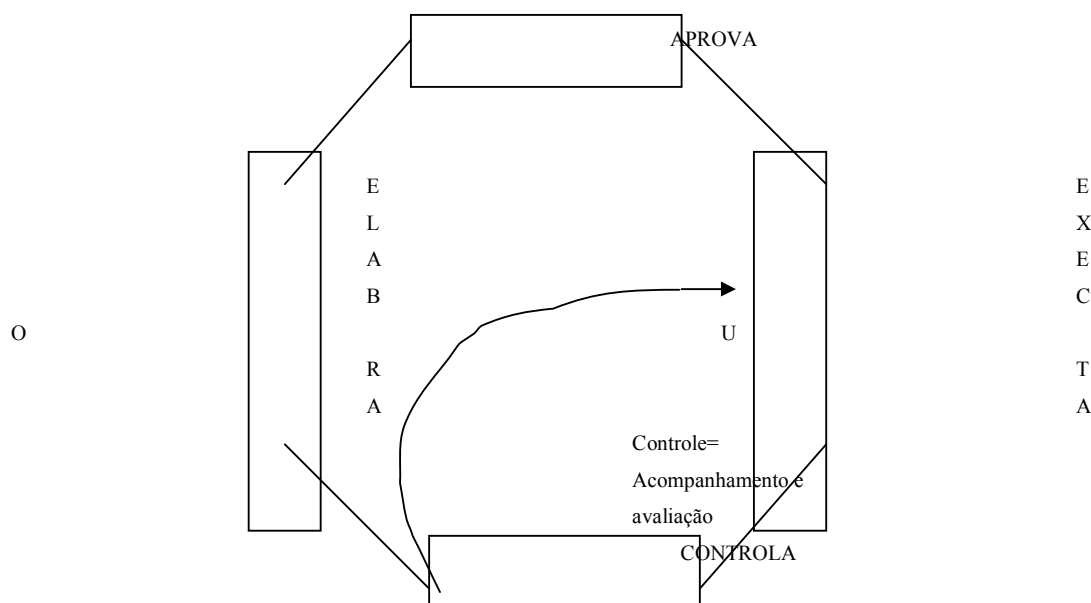
#### 1. Conceito:

Planejamento é um processo de análise e decisão que precede, preside e segue a ação individual ou coletiva dos agentes sociais na procura da solução dos problemas aproveitando as possibilidades com eficiência, eficácia e constância.

O planejamento sempre objetivará responder às seguintes perguntas: **Para que? O que? Aonde? Por que? Quanto? Quando? Como? Quem?**

#### 2. Processo de Planejamento:

##### 2.1. Etapas: Elaboração, Aprovação, Execução e Controle.



#### 3. Instrumento de Planejamento na Administração Pública Federal

Plano Plurianual	<b>PPA</b>
Lei de Diretrizes Orçamentárias	<b>LDO</b>
Lei Orçamentária Anual	<b>LOA</b>

### b) Orçamento Público:

#### 1. Orçamento nas Constituições Brasileiras

Com a vinda de D. João VI, o Brasil iniciou o processo de organização de suas finanças.

Criados o Erário Público e o regime de contabilidade.

Constituição do Império – Primeiras exigências para a elaboração de orçamento formais.

1891 Elaboração do orçamento como função privativa do Congresso Nacional Federalismo e autonomia dos Estados. 1922 O Congresso Nacional aprova o Código de Contabilidade da União.

1934 Outorga. Centralização da maior parte das funções públicas na esfera federal. Diversas crises políticas e regime fortemente autoritário. O estado Novo. Orçamento elaborado pelo Chefe do Executivo (e por ele decretado).

1946 A redemocratização do País. Orçamento tipo misto. Instituída a prática da emenda. Principalmente: unidade, universalidade, exclusividade e especialização. Evidenciado o papel do TCU.

1967 Outorgada – Especial relevância da matéria orçamentária. Vedada aprovação de emendas que criem ou aumentem despesas. Crise política determinou a outorga, pela Junta Militar, da Emenda Constitucional nº 1 (17/10/69). Ano oitenta: pressões no campo político; distensão do regime autoritário; abertura constitucional; agravamento da crise econômica, 1982/83; campanhas de forte conteúdo popular; eleições diretas para Presidente da República; convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte.

1988 Devolução ao Legislativo da prerrogativa de propor emendas sobre despesas, instituição da Lei de Diretrizes e outros aspectos que serão estudados em separado.

#### c) Conceitos de Orçamento:

a) “Um ato contendo a Prévia aprovação das receitas e das despesas públicas”. René Stourm

b) “O orçamento é, antes de tudo, um plano político. É o plano de ação governamental para um período porvindouro. É um programa de governo, proposto pelo executivo à aprovação do legislativo”. Gaston Jéso

c) “O orçamento deve claramente apresentar os propósitos e objetivos para os quais se solicitam as dotações, os custos dos programas propostos para alcançar estes objetivos, e os dados quantitativos que permitam medir as realizações e o trabalho de cada programa”. Jesse Burkhead

#### **d) Princípios Orçamentários Clássicos**

O orçamento público surgiu de certa forma de controle parlamentar das atividades financeiras governamentais, isto é, desempenhadas pelo Executivo. Para que o controle fosse mais eficaz era necessário a vinculação do orçamento a normas e regras que orientassem a sua elaboração e execução. A partir daí foram criados os chamados “PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS” que visavam estabelecer as regras orçamentárias. Contudo, devemos dizer que estes princípios não são dogmas, ou seja, verdades absolutas. Suas formulações originais, rígidas e simples – características da pouca complexidade das finanças públicas do Estado, conforme a concepção clássica não conseguem atender às complexidades do Estado Moderno. É preciso observar que não são raros os dispositivos constitucionais ou legais que os instituem e, para logo em seguida, fixam as suas exceções.

##### d.1. Princípio da Anualidade

Este princípio é também denominado de princípio de periodicidade, onde as estimativas de receita e despesas devem referir-se a um período limitado de tempo, em geral, um ano. Exercício financeiro é o nome dado ao período de vigência do orçamento. Este princípio está consagrado na legislação brasileira através da Constituição Federal, artigo 165, inciso III; e artigos 2 e 34 da Lei nº 4.320/64.

##### d.2. Princípio da Unidade

O orçamento deve ser uno, ou seja, deve existir apenas um só orçamento para um exercício financeiro. Desta forma procura-se eliminar a existência de múltiplos orçamentos (orçamentos paralelos). Este princípio está consagrado na legislação brasileira pelo artigo 165, § 5º da Constituição Federal e no artigo 2 da Lei nº 4.320/64. É importante destacar que alguns tratadistas divergem em relação ao artigo constitucional. Uns referem-se ao artigo porém destacando o princípio da universalidade, que será tratado mais adiante, e outros referem-se princípio de unidade. Analisando o texto do artigo constitucional 165, § 5º, notamos que são mencionados três orçamentos (o fiscal, o de investimentos das empresas estatais; e o de seguridade social). Fica parecendo, então, que há quebra do princípio de unidade. No entanto a Constituição consagra o PRINCÍPIO DA TOTALIDADE, que é uma derivação do princípio de unidade. O princípio da totalidade, dada a descentralização das atividades governamentais, prevê a coexistência de múltiplos orçamentos que, no entanto, devem ser consolidados em um só orçamento.

##### d.3. Princípio da Universalidade

O orçamento deve conter todas as receitas e despesas referentes aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta. Como dissemos anteriormente, o artigo constitucional refere-se, também ao princípio da unidade. É preciso destacar que para haver universalidade do orçamento é preciso que este seja único. Daí a citação do mesmo artigo constitucional para os dois princípios. O mesmo acontece com o artigo 2 da Lei nº 4.320/64, onde os princípios de anualidade, unidade e universalidade são citados textualmente. O artigo 3 da Lei nº 4.320/64 impõe o princípio de universalidade à receita quando determina a inclusão das “operações de crédito autorizadas em lei” e excetuam as operações de crédito por antecipação da receita. O artigo 4 da Lei nº 4.320/64 impõe a universalidade da despesa.

##### d.4. Princípio de Exclusividade

Este princípio foi consagrado pela reforma constitucional de 1926 e sua adoção visava por fim às chamadas “caudas orçamentária” ou, como Rui Barbosa denominava, “orçamento rabilongos”. Segundo este princípio, o orçamento deve conter apenas matéria orçamentária, não incluindo em seu projeto de lei assuntos estranhos. Dentre os assuntos estranhos podemos citar a tentativa de incluir a “lei do divórcio” no projeto de lei orçamentária. Isto se dava face a celeridade do processo de discussão, votação e aprovação da proposta orçamentária. A este respeito ver artigo 165, § 8º, da Constituição Federal e artigo 7º da Lei nº 4.320/64.

##### d.5. Princípio da Especificação

Também chamado de princípio da especialização ou da discriminação, visa vedar as autorizações de despesas globais, isto é, as despesas devem ser classificadas com um nível de desagregação tal que facilite a análise por parte das pessoas. Este princípio está consagrado nos artigos 5 e 15 da Lei nº 4.320/64. A exceção aos artigos acima mencionados está contida no artigo 20, que permite dotações globais para os “... programas especiais de trabalho que, por sua natureza, não possam cumprir-se subordinadamente às normas gerais de execução da despesas...” que poderão ser custeados por dotações globais, classificadas entre as Despesas de Capital”.

##### d.6. Princípio da Publicidade

O conteúdo orçamentário deve ser divulgado através dos veículos oficiais de comunicação/divulgação para conhecimento público e para a eficácia de sua validade enquanto ato oficial de autorização de arrecadação de receitas e a execução de despesas. A publicação deve ser feita no Diário Oficial da União. Além disso, a Constituição Federal, em seu artigo 165, § 3º, exige a publicação até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

Entretanto devemos considerar que isto é apenas um atenuante para a falta de conhecimento deste valioso instrumento que é o orçamento. Acreditamos que deve ser dada maior ênfase ao processo

orçamentário nos meios de comunicação, através de linguagem acessível aos cidadãos comum.

#### d.7. Princípio de Equilíbrio

O equilíbrio orçamentário estabelece, de forma extremamente simplificada, que as despesas não devem ultrapassar as receitas previstas para o exercício financeiro. O equilíbrio, assim como alguns outros princípios, não são uma regra rígida e visa deter o crescimento dos gastos governamentais. No entender de alguns doutrinadores o equilíbrio pode ser encarado a médio e longo prazo. Para o leigo, ao examinar o orçamento, verá que ele estará sempre em equilíbrio, isto é, receitas exatamente iguais às despesas. No entanto, esta é uma maneira simplista de se analisar o orçamento. Devemos observar as contas orçamentárias internamente, através das contas do Orçamento Corrente e de Capital. Nestas contas "escondem-se" os desequilíbrios orçamentários.

A Constituição Federal de 1988 adota uma visão realista diante do déficit orçamentário ao conceitua-lo. Nas classificações orçamentárias brasileiras, é possível verificar que o déficit aparece embutido nas contas públicas através das contas denominadas **Operações de Crédito** que classificam os financiamentos de investimento estatais de longo prazo, bem como a rolagem da dívida, através de operações de curto prazo para recompor seu caixa (são, geralmente, operações correntes). Essas operações acabam se transformando em operações de longo prazo com a colocação de títulos e obrigações emitidos pelos tesouros das três esferas.

Para evitar tais operações a CF/88, no artigo 167, inciso III, optou por restringir as Operações de Crédito às despesas com investimentos. Considerando que existem situações que confirmam os chamados déficits operacionais, a CF/88, em suas Disposições Constitucionais Transitórias, artigo 37, estabelece um prazo de 5 anos para o cumprimento da norma, reduzindo o excedente a cada ano em um quinto.

A utilização de déficits orçamentários é recomendação da teoria keynesiana para solucionar crises econômicas. Em geral, estes déficits tendem a permanecer por longos períodos constando dos orçamentos, levando ao aumento rápido do endividamento público, trazendo conseqüências graves para a população que, mais cedo ou mais tarde, terá que pagar a conta. É preciso salientar que uma política de gastos públicos que contemple superávits continuados também trazem malefícios à economia assim como déficits orçamentários. Vai depender apenas do período econômico por que passa o país.

#### d.8. Princípio do Orçamento Bruto

Este princípio estabelece que todas as parcelas de receita e despesas devem constar do orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de deduções. Busca-se com esta regra impedir a inclusão de importâncias líquidas, ou seja, descontando despesas que serão efetuadas por outras entidades e com isto gravando o orçamento e impedindo sua completa visão, conforme preconiza o princípio de universalidade. Este princípio está

consagrado na legislação brasileira pela Lei nº 4.320/64, no artigo 6º, § 1º, que transcrevemos a seguir:

“Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais. As cotas de receita que uma entidade pública deva transferir a outra entidade obrigada à transferência e, como receita, no orçamento da que as deva receber.”

#### d.9. Princípio de Não-Afetação de Receitas

O propósito desse princípio é definido da seguinte maneira: “Nenhuma parcela da receita geral poderá ser reservada ou comprometida para atender a certos e determinados gastos.”

Esta é uma exigência de bom senso, pois qualquer administrador prefere dispor de seu orçamento sem restrições ou comprometimentos e desta forma atender as despesas conforme suas prioridades e necessidades. Deve-se observar que orçamentos excessivamente vinculados trazem dificuldades de toda sorte, principalmente no que diz respeito escassez de recursos em programas de elevada prioridade e excesso em outros com menor importância, mas que possui recursos vinculados legalmente.

A Constituição Federal consagra esse princípio através do artigo 167, incisos IV e IX. No entanto, abre exceções ao princípio nos artigos 158 e 159, que tratam das participações dos Estados, Municípios e Distrito Federal têm no produto da arrecadação dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza, sobre produtos industrializados, sobre a propriedade rural, sobre a propriedade de veículos automotores, sobre a circulação mercadorias e a prestação de serviços de transportes interestadual e intermunicipal e de comunicação.

#### d.10. Princípios Orçamentários Atuais

##### 1. Simplificação:

O planejamento orçamentário trabalha com um conceito de fácil entendimento, o problema e a sua solução.

##### 2. Descentralização:

Um orçamento voltado para cobrança de resultados, localizados no nível onde a ação está sendo realizada, próxima ao cidadão, que é o destino final do orçamento.

##### 3. Responsabilização:

O administradores devem assumir de forma personalizada a responsabilidade pelo desenvolvimento de um programa e, como conseqüência pela solução ou encaminhamento do problema

#### E. Funções do Orçamento

##### a) Controle:

Função inicial e única do orçamento, caracterizando uma função unidimensional.

b) Gerência:

Associa-se a gerência de meios, caracterizando-se uma função bidimensional.

c) Planejamento:

Associa-se a objetivos a atingir, caracterizando-se uma função tridimensional.

**F. Evolução da Função Orçamentária:**

- O orçamento como atribuição do poder legislativo. A ordem constitucional de 1891. Competência do Ministério da Fazenda. Ambigüidade: atribuição do poder legislativo, mas quem organiza a proposta orçamentária era o Ministério da Fazenda.
- Constituição de 1934: Competência cumulativa dos poderes executivos e legislativos, continuando o Ministério da Fazenda a organizar a proposta orçamentária.
- Constituição de 1937: início do ciclo executivo, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que tinha a incumbência, entre outras, de tratar dos problemas orçamentários.
- Entretanto, enquanto a divisão de orçamento do DASP não fosse organizada, a proposta orçamentária continuaria sendo coordenada pela comissão de orçamento do Ministério da Fazenda.
- A divisão de orçamento do DASP só foi estruturada em 1945, quando passou a coordenar a elaboração da proposta orçamentária até 1964.
- A partir de 1964, a atribuição de elaborar a proposta orçamentária passa para o ministro de estado extraordinário para o planejamento e coordenação econômica, até o Decreto-Lei nº 200/67, que cria o ministério do planejamento e coordenação geral – MPCG, estabelecendo como sua atribuição a programação orçamentária e elaboração de orçamentos programas anuais.
- Após 1988, problema político-institucional. Sistemas presidencialista e parlamentarista de governo. A função alocativa deve ser residual para o congresso nacional, uma vez que a função de fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo é de sua exclusividade (inciso X, art. 49, da constituição federal).
- Medida provisória e Lei de Diretrizes orçamentárias: instrumentos típicos do parlamentarismo. Excesso de matérias administrativas consideradas como objeto de lei.
- Nada se faz em termos de despesa pública sem que exista uma autorização legislativa. Exacerbação do princípio da legalidade que rege os atos da administração pública. Poder regulamentar: expedir decretos e regulamentos para o fiel cumprimento das leis.
- Excesso de leis regendo o processo alocativo: Lei do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e normas todo este arcabouço tendo como bases a Constituição de 1988, e Decreto Lei 200/67 e a Lei 4.320 de 1964.

**G. Modelo Orçamentário Atual:**Base Tripla:

- Lei nº 4.320/64.
- Constituição de 1967/69.
- Constituição de 1988.

a) Modelo orçamentário da Lei 4.320/64

## a.1. Principais Características

1. Discriminação da receita e despesa evidenciando a política financeira e o programa de trabalho do governo.
2. Introdução da idéia de metas visadas, custos das obras a realizar e dos serviços a prestar (orçamento de desempenho).
3. Obediência aos princípios da unidade, universalidade e anualidade.
4. Abrange todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.
5. Não são consideradas como receitas as operações de crédito por antecipação de receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias no ativo e passivo financeiros.
6. A lei de orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do governo e da administração centralizada.
7. As entidades autárquicas ou paraestatais, inclusive de previdência social ou investidas de delegação para arrecadação de atribuições para-fiscais da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal terão seus orçamentos aprovados por decreto do Poder Executivo, salvo se disposição legal expressa determinar que o sejam pelo poder legislativo.
8. Os orçamentos dessas entidades vincular-se-ão ao orçamento da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com a previsão do saldo financeiro de suas operações.
9. Como receita, caso seja positivo o saldo previsto entre os totais das receitas e despesas
10. Como subvenção econômica, caso seja negativo o saldo previsto entre os totais das receitas e despesas
11. Receitas e despesas de capital serão objeto de um quadro de recursos e de aplicação de capital, aprovado por decreto do Poder Executivo, abrangendo, no mínimo, um triênio.
12. Não serão admitidas emendas ao projeto de lei do orçamento que visem a:
  - Alterar a dotação solicitada para a despesa de custeio, salvo quando provada, nesse ponto, a inexatidão da proposta;
  - Conceder dotação para o início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos órgãos competentes.
  - Conceder dotação para instalação ou funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado.

- Conceder dotação superior aos quantitativos previamente fixados em resolução do Poder Legislativo para concessão de auxílios e subvenções.

b) Modelo orçamentário da Constituição de 1967/69

b.1. Principais características

1. Orçamento anual compreendendo as receitas e despesas de todos os poderes, órgãos e fundos, tanto da administração direta quanto da indireta.
2. Exclusão das entidades que não recebam subvenções ou transferências 'a conta do orçamento.
3. Inclusão da despesa e da receita dos órgãos da administração indireta em dotações globais.
4. As entidades da administração indireta não serão prejudicadas no tocante à autonomia na gestão legal dos seus recursos.
5. Despesas de capital obedecendo a orçamentos plurianuais de investimentos – (OPI), na forma prevista em Lei Complementar.
6. Lei Federal disporá sobre o exercício financeiro, a elaboração e a organização dos orçamentos públicos.
7. Não será objeto de deliberação a emenda de que decorra aumento de despesa global de cada órgão, fundo, projeto ou programa, ou que vise a modificar-lhe o montante, a natureza ou objetivo.
8. Se até trinta dias antes do encerramento do exercício financeiro o Poder Legislativo não devolver o projeto de Lei Orçamentária para sanção, será promulgado como lei.
9. Publicação do Decreto –Lei nº 200/67

- Obrigatoriedade de um Orçamento Programa-Anual;
- Atividade Orçamentária Organizada sob a forma sistêmica;
- Supervisão ministerial por meio da aprovação do orçamento-programa das entidades da administração indireta.
- Atualização das descentralizações normativas constantes da Lei nº 4.320/64.

c) Modelo Orçamentário da Constituição de 1988

1. Ênfase na integração Planejamento – Orçamento.
2. Existência de três documentos de planejamento/Orçamento:
  - Plano Plurianual;
  - Diretrizes Orçamentárias;
  - Lei orçamentária anual.
3. Plano estabelecendo 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.
4. Plano Regionalizado.

5. Diretrizes orçamentárias compreendendo as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da Lei Orçamentária anual, dispondo sobre as alterações na Legislação tributária e estabelecendo a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

6. Lei Orçamentária, compreendendo:

- 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;
- Orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- Orçamento da seguridade social, abrange 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.

7. Lei complementar disporá sobre:

8. O exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.
9. As normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para instituição e funcionamento de fundos.
10. Emendas ao projeto de Lei do Orçamento somente poderão ser aprovadas caso:

- Sejam compatíveis com o plano plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- Indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal;

11. Omissão quanto a procedimentos no caso da proposta orçamentária do executivo não ser devolvida para sanção antes do início do exercício.
12. A regra dos duodécimos que vem sendo estabelecida pelas LDO's não satisfaz, em face das inúmeras distorções que acarreta.

13. Um fato é incontestável: não se pode falar em racionalização do gasto público quando o orçamento é sancionado em meio ao exercício financeiro a que se refere.

14. Talvez a Lei Complementar possa engendrar uma saída para esse problema, que, seguramente, é o maior obstáculo à racionalização do processo orçamentário.

C.1. Lei de Diretrizes Orçamentárias e LDO

1. Orçamento fiscal e da seguridade social compreendendo a programação dos poderes da União, seus fundos, órgãos, autarquias, inclusive especiais, e Fundações Instituídas e mantidas pelo

Poder Público, bem como das Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e demais entidades em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e que dela recebem recursos do Tesouro Nacional.

2. Estão excluídas as empresas que recebam recursos da União apenas sob a forma de participação acionária, pagamento pelo fornecimento de bens e prestações de serviços, pagamento de empréstimos, financiamentos concedidos e transferências para aplicação em programas de financiamento nos termos do disposto nos arts. 159, I, “C” e 239, § 1º, da Constituição Federal.

3. Orçamento fiscal e da seguridade social com a despesa discriminada por unidade orçamentária, detalhada por categoria de programação em seu menor nível com suas respectivas dotações, indicando a esfera orçamentária, a modalidade de aplicação, a fonte de recursos, o indicador de uso e os grupos de despesas.

4. Inversões financeiras incluindo quaisquer despesas referentes à constituição ou aumento de capital de empresas.

5. Orçamento de investimento compreendendo as aplicações em investimento, inclusive aquisição de ativo imobilizado (Lei nº 6.404/76).

6. As empresas cuja programação conste integralmente no orçamento fiscal ou no orçamento da seguridade social não integrarão o orçamento de investimento das estatais.

7. Não se aplicam às empresas integrantes do orçamento de investimento, as normas gerais da Lei nº 4.320/64, no que concerne ao regime contábil, execução do orçamento e demonstrativo de resultado.

## H – PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO

### 1. Conceitos de Orçamento-Programa

O orçamento-programa possui muitas conceituações, todas bem completas e abrangentes. A seguir, apresentamos três dessas conceituações:

- Orçamento-programa anual é o documento que trata, em termos financeiros, o programa de trabalho do governo para cada ano, estima os recursos que devem ser arrecadados em cada ano, para financiar, no mesmo período, as despesas fixadas para a execução do programa de trabalho do governo.

- “A ação planejada do Estado, quer na manutenção de suas atividades quer na execução de seus projetos, se materializa através do orçamento, que é o instrumento de que dispõe o Poder Público para expressar, em determinado período de tempo, o seu programa de ação, discriminando a origem e o montante de recursos a serem arrecadados, bem como os dispêndios a serem efetuados “

- “Em cada ano será elaborado um orçamento-programa, que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual.”

### 2. Etapas Básicas na Elaboração de Um Orçamento-Programa

- Determinação da situação – identificação do problema;

- Diagnóstico da situação – causas que concorrem para o aparecimento do problema;

- Apresentação das soluções – as alternativas viáveis para solucionar o problema;

- Estabelecimento das prioridades – ordenamento das soluções;

- Definição dos objetivos – o que se pretende fazer e o que se consegue com isso (para quê);

- Determinação das atividades ou tarefas – as ações necessárias para atingir os objetivos;

- Determinação dos recursos – definição dos meios disponíveis (recursos humanos, materiais, técnicos, institucionais e serviços de terceiros);

- Determinação dos meios financeiros – é a expressão monetária dos recursos alocados, ou seja, o custo financeiro para utilizar os recursos que necessitam ser mobilizados.

### 3. A Receita Pública

#### 3.1. Conceitos Básicos

É todo recurso obtido pelo Estado para atender às despesas públicas. A Receita Pública efetiva provém dos serviços gerais prestados pelo Estado à sociedade, em troca da cobrança de impostos, taxas e contribuições.

A Receita Pública poder ser:

a) Extra-Orçamentária: é a Receita que não integra o orçamento público. Sua realização não se vincula à execução do Orçamento, nem constitui renda do Estado, que é apenas depositário desses valores. Ex.: Cauções, Fianças, Salários não reclamados, etc.

b) Orçamentárias: são aquelas receitas que foram previstas no Orçamento Público. Sua arrecadação depende da autorização legislativa, que é a Lei Orçamentária.

#### 3.2. Classificação da Receita Orçamentária



1. 1. 1. 2. 04. 01						
						Categoria Econ.: Receita Corrente
						Fonte (Subcategoria Econ.): Rec. Tributária
						Subfonte: Receita de Impostos
						Rubrica: Imposto sobre o Patrimônio e a Renda
						Alínea: Imposto s/a Renda e Provendo. de qualquer natureza
						Sub-alínea: Imposto sobre a Renda de Pessoas Físicas

### 3.2.1. Classificação por Categoria Econômica

**Receita Corrente:** constitui-se das 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;

**Receita de Capital:** são 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.

### 3.2.2. Classificação por Fontes de Recursos

#### 3.2.2.1. Receitas Correntes:

Receita Tributária; Receita de Contribuições. Receita Patrimonial; Receita Agropecuária; Receita Industrial; Receita de Serviços; Transferências Correntes e outras Receitas Correntes.

**Receita Tributária:** é a receita decorrente da competência tributária instituída pela Constituição Federal. Entende-se por tributo toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Os tributos compreendem os Impostos, as Taxas e as Contribuições de Melhoria;

a) **Impostos:** são os tributos que compreendem à contribuição monetária, que os poderes públicos exigem da sociedade para atendimento de serviços não específicos. É a modalidade de tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativamente ao contribuinte.

b) **Taxas:** é o tributo cobrado pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, tendo como fato gerador o exercício regular do poder de polícia ou a utilização efetiva ou potencial de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

c) **Contribuição de Melhoria:** é o tributo gerado pela valorização imobiliária decorrentes das obras públicas realizadas, como forma de ressarcimento do dinheiro público gasto para execução dessas obras. Portanto, a Contribuição de Melhoria é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária.

**Receita de Contribuições:** são aquelas receitas decorrentes de contribuições, como por exemplo a Contribuição de Empregadores e Trabalhadores para Seguridade Social sobre o Lucro Líquido, etc.

**Receita Patrimonial:** Decorrente da utilização de bens imóveis, de rendimentos de valores mobiliários, tais como títulos de rendas e receitas derivadas do patrimônio (juros bancários).

**Receita Agropecuária:** são receitas decorrentes de explorações agropecuárias: agricultura (cultivo do solo), inclusive hortaliças e flores; pecuária (criação, recriação ou engorda do gado de pequenos animais); silvicultura (ou reflorestamento) e extração de produtos vegetais;

**Receita Industrial:** são aquelas provenientes das atividades industriais definidas como tais pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

**Receita de Serviços:** são as receitas decorrentes daquelas atividades que se caracterizam pela prestação de serviços tais como: comércio, transporte, comunicação, serviços hospitalares, armazenagem, serviços recreativos e culturais, etc.

**Transferências Correntes:** recursos recebidos de outra pessoa de direito público ou privado, independente de contraprestações direta de bens ou serviços. Podem ocorrer a nível intragovernamental (dentro do âmbito de um mesmo governo) e intergovernamental (entre governos diferentes, da União para o Estado, do Estado para os Municípios, por exemplo), assim como recebidos de Instituições Privadas, do Exterior e de Pessoas.

**Outras Receitas Correntes:** integram essas receitas as Multas e Juros de Mora, Indenizações e Restituições, Receita da Dívida Ativa e Receitas Diversas.



3.2.2.2. Receitas de Capital: são aquelas decorrentes de Operações de Crédito, Alienação de Bens, Amortização de Empréstimos, Transferências de Capital e Outras Receitas de Capital.

Operações de Crédito: recursos decorrentes da colocação de títulos públicos ou de empréstimos obtidos junto a entidades estatais ou particulares internos ou externos. No orçamento este título representa, como regra, o déficit orçamentário e no Balanço, os ingressos efetivos.

Alienação de Bens: proveniente da alienação de bens imóveis e móveis.

Amortização de empréstimos: provenientes da amortização de empréstimos concedidos, ou seja, a receita obtida com o retorno de recursos que haviam sido emprestados.

Transferências de Capital; por identidade, as descrições das transferências de capital correspondem àquelas apresentadas em transferência correntes, salvo no que se refere à sua destinação, pois as receitas de capital, em sua aplicação, devem ser destinadas obrigatoriamente em gastos de capital: investimentos ou inversões financeiras

Outras Receitas de Capital: neste título serão classificadas as receitas de capital que não atendem às especificações anteriores. Deve ser empregado apenas no caso de impossibilidade de utilização dos demais títulos.

### 3.2.3. Classificação por Grupos

As Receitas Públicas são classificadas em quatro grandes grupos: Receitas Administradas; Não Administradas; Diretamente Arrecadadas; Operações de Créditos.

**Receitas Administradas:** são as receitas arrecadadas pela Secretaria da Receita Federal – SRF e por esta administradas e fiscalizadas. Exemplo: Imposto sobre a Renda; Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, etc.

**Receitas Não Administradas ou Vinculadas:** são as receitas arrecadas pela SRF, mas não são administradas por esta. A SRF arrecada a receita e a transfere para quem é de direito. Embora seja arrecadada pelo INSS, através de GRPS, a contribuição previdenciária está incluída neste grupo.

Estes dois grupos, Receitas Administradas e Vinculadas, têm como característica comum a forma de arrecadação – via DARF e o fato de que o recurso transita pela Conta Única do Tesouro Nacional.

**Receitas Diretas Arrecadadas ou Próprias:** estas receitas são provenientes de esforço próprio de arrecadação de Órgãos da Administração Direta ou de Órgãos da Administração Indireta. Têm como característica o fato de serem arrecadadas por meio de guias próprias de arrecadação e que os recursos delas advindos geralmente não transitam pela Conta Única do Tesouro Nacional. As Receitas Diretamente

Arrecadadas subdividem-se em Receitas Diretamente Arrecadadas do Tesouro e Receitas Diretamente Arrecadadas de Outras Fontes.

**Receitas de Operações de Crédito;** são as receitas provenientes de operações financeiras do Tesouro e das decorrentes de obrigações contratuais.

### 3.3. Exigências específicas contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal:

A LRF tem o objetivo de que as previsões de arrecadação de receitas sejam tão fidedignas quanto possível, particularmente pela exigência de explicitação das metodologias de cálculo e pelo desdobramento das previsões em metas bimestrais de arrecadação. Adicionalmente, estabelece a imperiosidade da imposição tributária, especialmente de impostos, sob pena de serem vedadas quaisquer transferências de recursos ao ente que violar esse preceito. Busca também garantir que a renúncia de receitas, na forma de anistia, remissões, subsídios, créditos presumidos, isenções, etc., se opere em consonância com as diretrizes (LDO) e metas orçamentárias (Lei Orçamentária Anual), seja pela demonstração da neutralidade fiscal de seus efeitos, seja pela compensação desses efeitos, quando não se demonstrarem neutros, na própria esfera tributária.

## 4. Despesa Pública

### 4.1. Conceito

Define-se como despesas públicas “o conjunto de dispêndios do Estado ou de outra pessoa de direito público, para o funcionamento dos serviços públicos”.

Nesse sentido a despesas é parte do orçamento, ou seja aquela em que se encontram classificadas todas as autorizações para gastos com as várias atribuições e funções governamentais.

Em outras palavras “as despesas públicas formam o complexo da distribuição e emprego das receitas para custeio de diferentes setores da administração.”

Em sentido genérico, define-se despesa pública como “o conjunto de dispêndios do Estado”, e em sentido restrito, como “a aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente, dentro de uma autorização legislativa, para execução de fim a cargo do governo”.

### 4.2. Classificação Econômica

A classificação econômica possibilita analisar o impacto das ações do Governo na economia como um todo. Ela pode proporcionar uma indicação de contribuição governamental na formação bruta do capital do País.

O artigo 12 da Lei 4.320/64, classifica a despesa nas seguintes categorias econômicas.

3000 – DESPESAS CORRENTES

3100 – Despesas de Custeio

3200 – Transferências Correntes

4000 – DESPESAS DE CAPITAL

4100 – Investimentos

4200 – Inversões Financeiras

4300 – Transferências de Capital

As despesas correntes referem-se ao conceito de consumo do Governo na teoria Keynesiana, e as despesas de capital à idéia de investimento do setor governamental. As despesas correntes não produzem qualquer acréscimo patrimonial, ao contrário das despesas de capital, que implicam aumento.

De acordo com o artigo 12 da Lei 4.320/64, temos a seguir os conceitos de cada subcategoria econômica ou rubrica:

**DESPESAS DE CUSTEIO:** são dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a obras de conservação e adaptação de bens imóveis.

**TRANSFERÊNCIAS CORRENTES:** são as dotações para despesas, às quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a tender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado.

**INVESTIMENTOS:** são as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis consideradas necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento de capitl de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.

**INVERSÕES FINANCEIRAS:** são as dotações destinadas a:

- I. Aquisição de imóveis, ou bens de capital já em utilização;
- II. Obtenção de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento de capital;
- III. Constituição ou aumento de capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros.

**TRANSFERÊNCIA DE CAPITAL:** são as dotações destinadas a 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 da lei de orçamento ou lei especial anterior.

Essa classificação da despesa por subcategoria econômica e elemento de despesa encontra-se temporariamente revogada pelo instituto das Leis de Diretrizes Orçamentárias.

Segundo vem dispondo as Leis de Diretrizes Orçamentárias, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, na estrutura da Lei

Orçamentária Anual a classificação da despesa deve ser feita no mínimo da seguinte forma:

**DESPESAS CORRENTES**

- Pessoal e Encargos Sociais
- Juros e Encargos da Dívida
- Outras Despesas Correntes

**DESPESAS DE CAPITAL**

- Investimentos
- Inversões Financeiras
- Amortização da Dívida

### c) **Nova Visão Gerencial do Orçamento Brasileiro**

Com o Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, e as Portarias nºs 117 e 51, respectivamente, de 12 de novembro e 16 de novembro de 1998, ambas do Ministério do Planejamento e Orçamento, foram introduzidas substanciais modificações no processo de planejamento e orçamento do setor público, a vigorar a partir do ano 2000.

O Decreto nº 2.829/98 estabeleceu normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União; a Portaria nº 117/98, substituída, posteriormente, pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, com a preservação dos seus fundamentos, atualizou a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I, do § 1º, do art. 2º e § do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, ou seja, revogou a Portaria nº 9, de 28 de janeiro de 1974 (classificação Funcional-Programática); e a Portaria nº 51/98 instituiu o cadastramento dos projetos e atividade constantes do Orçamento da União. Essas modificações representam um importante passo no sentido da modernização dos processos de planejamento e orçamento, com aplicabilidade à União, Estados e Municípios, tendo como escopo principal a busca para o setor público de uma administração menos burocrática e mais gerencial, com efetiva orientação para resultados.

Nesse sentido, identifica-se no esforço de modernização a observância de dois pressupostos: cobrança de resultados e realidade problematizada.

A cobrança de resultados deve ser entendida como uma avaliação junto à sociedade das ações desenvolvidas pelos governos (União, Estado e Municípios), aferidas em termos de benefícios efetivamente oferecidos ao cidadão. Trata-se de uma abordagem nova, porquanto os sistemas administrativos vigentes caracterizam-se por serem de baixa responsabilidade, isto, é quando existe cobrança, refere-se mais a processos e meios, e nunca a resultados ou mesmo produtos.

Já a realidade problematizada traduz o esforço de modernização do planejamento, fazendo com que o mesmo passe a ser centrado em “problemas”, que antes eram elementos constitutivos do diagnóstico do planejamento tradicional, e agora assumem a condição de estruturadores do próprio plano. Por sua vez, essa concepção é fundamental para a cobrança de

resultados, que poderá pautar-se, na sua aferição, em termos de identificar se os problemas elencados no plano forma efetivamente resolvidos.

O cumprimento desses dois pressupostos (cobrança de resultados e realidade problematizada), como representativos de uma administração gerencial, torna necessária a observância dos seguintes princípios: simplificação, descentralização e responsabilidade.

A simplificação está muito bem refletida na nova forma de se tratar o planejamento, considerando que o seu elemento, talvez de maior relevância, passa a ser um conceito de fácil entendimento, qual seja, o problema. Quem não tem idéia do que seja um problema?

A descentralização, além de ser um princípio que sedimenta a boa prática administrativa, assume maior importância, ainda, quando se fala em cobrança de resultados, que deve ocorrer, preferencialmente, no nível onde a ação está sendo realizada, próxima do cidadão, que é seu destinatário final. Cabe sempre lembrar que as pessoas moram nos municípios e que mesmo dentro de uma instituição as intermediações distantes do setor responsável pela execução da ação são causadoras de ineficiência.

A tradição administrativa brasileira sempre foi de atribuições difusas de responsabilidades, o que torna praticamente impossível uma cobrança de resultados. Assim, o que está proposto é que o administrador assuma, de uma forma personalizada, a responsabilidade pelo desenvolvimento de um programa e, conseqüentemente, pela solução ou encaminhamento de um problema.

Em razão dos pressupostos e dos princípios anteriormente mencionados teríamos uma concepção de planejamento e orçamento que contempla as seguintes características:

- a) Visão estratégica, com estabelecimento de objetivos;
- b) Identificação dos problemas a enfrentar ou oportunidades a aproveitar, objetivando tornar realidade essa visão estratégica;
- c) Concepção dos problemas que deverão ser implementados, com vista ao atingimento dos objetivos que implicarão na solução dos problemas ou aproveitamento das oportunidades;
- d) Especificação das diferentes ações do programa, com identificação dos respectivos produtos, que darão origem quando couber, aos projetos e atividades;
- e) Atribuições de indicadores aos objetivos, e aos produtos, metas.

Dessa forma, observaremos um encadeamento lógico entre os planos e orçamentos, ou seja, problemas, programas e produtos. Ou de outra forma: problemas, programas, atividades e projetos.

Contudo, a classificação funcional-programática, tal como foi concebida e, principalmente, conforme vem sendo aplicada, impede que se implemente um planejamento e um orçamento centrados em problemas e com aferição de resultados, daí porque houve a necessidade de se revogar a Portaria nº 09/74.

Na realidade, a funcional-programática representa uma função de duas classificações: a classificação funcional oriunda da Lei nº 4.320/64 é uma classificação de programas surgida a partir da introdução do orçamento-programa na prática administrativa brasileira (primeiro, em alguns estados – Rio Grande do Sul, Guanabara – e, posteriormente, na União). Assim, em razão desse hibridismo, convive dentro de uma mesma classificação, duas lógicas classificatórias: a da funcional, que se propõe a explicitar as áreas “em que” as despesas estão sendo realizadas, e a programática, com a preocupação de identificar os objetivos, isto é, “para que” as despesas estão sendo efetivadas. Visto desta maneira parece claro que o papel de classificador deveria caber à funcional, portanto, pela sua própria natureza, carece de sentido falar-se em padronização de objetivos.

Com tudo, na prática, houve a predominância da idéia de classificador, o que fez com que a funcional-programática perdesse a sua eficácia gerencial, empobrecendo, com isso, a prática entre nós, dos orçamento-programa. Na verdade, passou a significar algum aglomerado de “caixas” onde as ações são agrupadas sem maiores preocupações com o tipo de transação que esta sendo classificada.

Neste texto, com a reforma da funcional-programática procurou-se, sobre tudo, privilegiar o aspecto gerencial dos planos e orçamentos, mediante a adoção de práticas simplificadoras e descentralizadoras. Mais especificamente, foi retirado da sua estrutura o conteúdo classificador, representado pelo rol das funções, que, juntamente com as subfunções, constituía uma classificação independente dos programas, e com utilização obrigatória em todas as unidades da Federação (com a ressalva do disposto na Portaria nº 42/99), e que servirá de base para a consolidação das despesas públicas em termos nacionais.

Cabe ressaltar que a classificação funcional ora introduzida, muito embora tenha como escopo principalmente a identificação nas áreas em que as despesas estariam sendo realizadas, preservou na sua lógica de aplicação, a matricialidade da funcional-programática, ou seja, as funções poderão ser combinadas com função diferente daquelas a que estejam vinculadas. Ademais, justamente por significar área de despesas, chega-se às funções e subfunções por intermédio dos projetos e atividade, daí porque a entrada no classificador funcional deve ser o último ato do processo de planejamento e orçamentação.

Quanto aos programas cada nível de governo passará a ter a sua estrutura própria, adequada à solução dos seus problemas, e originária do plano plurianual. Assim, não haverá mais sentido falar-se em classificação programática, mais sim em estruturas programáticas diferenciadas de acordo com as peculiaridades locais.

Uma outra abordagem simplificadora refere-se à convergência entre as estruturas do plano plurianual e do orçamento anual. A idéia de uma estrutura modular própria para o plano e outra diferenciada para o orçamento, ainda que teoricamente sedutora, não se tem apresentado resultados satisfatórios no tocante à integração entre planejamento e orçamento. Na verdade a conversação entre esses módulos tem-se revelado extremamente difícil, acabando por prevalecer, no final, a importação, pelo

plano, de categorias do orçamento o que lhe acarreta uma acentuada perda de identidade.

Dessa forma optou-se por utilizar-se um único módulo integrador entre plano e orçamento, que será o programa. Em torno de estruturação, o plano termina no programa e o orçamento começa no programa, o que confere a esses documentos uma integração desde a origem, sem a necessidade, portanto, de buscar-se uma compartilhização entre módulos diversificados. O programa como único módulo integrador e os projetos e atividades como instrumentos de realização dos programas.

Em relação ao processo orçamentário, é importante destacar a preocupação que passa a prevalecer com a idéia de produto (bem ou serviço). Não há como falar-se em orçamento-programa, sem ter bem definido o ciclo produtivo que está sendo objeto da orçamentação. Os orçamentos em vigor não permite que se tenha essa visualização, onde os programas, projetos e atividades, ora são associados a medidas de produtos, ora a medida de insumos.

Um primeiro passo no sentido de se buscar essa visibilidade foi revisar o conceito de atividade, em relação à qual não está associada a noção de produto, que era exclusividade do projeto. Agora, tanto o projeto como a atividade envolvem um conjunto de operações que tem como resultado um produto. No caso do projeto, um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação do governo: e no caso da atividade, um produto necessário à manutenção da ação do governo.

Ainda a busca de conferir maior visibilidade ao ciclo produtivo objeto da orçamentação, instituíram-se as “operações especiais”, com a finalidade de agregar aquelas despesas às quais não se possa associar no período, a geração de um bem ou serviço, tais como dívidas, ressarcimentos, transferências, indenizações, financiamentos e outros afins. Dito de uma forma, são aquelas despesas na qual o administrador incorre, sem, contudo, combinar fatores de produção para gerar produtos, ou seja, seriam neutras as relações ou ciclos produtivos sobre a sua responsabilidade.

As operações especiais constituem uma espécie do gênero das operações orçamentárias. A outra espécie seriam as “ações orçamentárias”, que se traduzem nos diferentes projetos e atividades.

Cabe lembrar que as “operações especiais” não vinculadas a programas constantes do plano plurianual, compõem uma função específica, denominada “encargos especiais”, sem identificação de programas.

É importante ressaltar o enorme significado para o bom êxito dessas reformas representado pelo recadastramento das atividades e projetos orçamentários, instituídos pela Portaria nº 51/98. Com esse trabalho é que se tornará possível uma melhor identificação dos verdadeiros produtos do ciclo orçamentário, mediante uma triagem no diversificado universo das ações que integram os orçamentos.

Quanto à substituição da Portaria nº 117/98, é oportuno ressaltar que a Portaria nº 42/99, que a revogou, manteve os seus fundamentos, tendo objetivado, apenas:

- d) estabelecer que, para os municípios, a nova classificação funcional entrará em vigor a partir do exercício financeiro de 2002;
- e) tornar mais explícita a idéia da matricialidade, que permite a combinação de subfunções com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas;
- f) recodificar o rol de subfunções, tendo em vista facilitar a adaptação dos sistemas de informática.

Concluindo, acredita-se que, com a adoção dessas medidas, será possível imprimir ao processo de planejamento e orçamento uma verdadeira reforma gerencial, com ênfase em atribuições concretas de responsabilidade e rigorosa cobrança de resultados, aferidos em termos de benefícios para a sociedade.

## J. Nova Estrutura Orçamentária

### J.1. Ótica Institucional

O conhecimento dos objetivos e atribuições de um órgão ou entidade é de fundamental importância para a determinação de suas respectivas estruturas programáticas. Tais estruturas devem ser vistas como a materialização do produto ou cadeia de produtos que esses órgãos ou entidades oferecem para a comunidade, ou seja, os seus produtos finais. Assim, a quantificação dos objetivos organizacionais de uma entidade (metas) nos dá, com grande aproximação, as suas estruturas programáticas permanentes, que ajustadas às prioridades dos planos, possibilitam a discriminação orçamentária dos bens e serviços (projetos e atividades), que traduz a cadeia de produtos a ser obtida em um determinado período ou exercício.

Considerando a preexistência de uma estrutura orçamentária, as informações obtidas com base nos produtos organizacionais servem, sobretudo, para a verificação do grau de aderência da programação orçamentária aos objetivos e atribuições das diferentes entidades.

Nesse contexto, foi realizado um trabalho de identificação das estruturas programáticas permanentes, na forma dos seguintes passos:

- a) Especificação dos objetivos e atribuições dos órgãos e entidades, com base nas suas legislações constitutivas;
- b) Identificação dos bens e serviços finais (produtos) a serem ofertados por essas entidades, tomando por base as informações da alínea anterior;
- c) Correspondência dos bens e serviços finais, a uma denominação de programa, fora do contexto da atual funcional-programática;
- d) Verificação do grau de aderência (percentual) entre a estrutura programática assim obtida e as ações constantes do orçamento.

A outra vertente dessa proposta de trabalho seria a revisão da atual estrutura orçamentária de projetos e atividades, com vistas à identificação da cadeia de produtos que se encontra escondida em meio às ações orçamentárias. Uma vez identificados os bens e serviços finais, passa-se a vinculá-los a uma nova estrutura de programas, também fora do contexto da funcional-programática.

### J.2. Inventário de Programas

Como etapa preliminar à elaboração do PPA 2000 – 2003, foi realizado o Inventário de Programas pela Secretária de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI, com a finalidade de converter as atuais ações do Governo para a nova conceituação de Programa.

A medida visou antecipar os trabalhos relativos ao redesenho de toda a atuação do Governo, por programas, dadas as múltiplas tarefas desenvolvidas pela Administração Federal.

O inventário foi desenvolvido em etapas distintas:

- a) Levantamento das ações e sua organização em programas;
- b) Análise crítica dos programas propostos pelas Unidades Administrativas Nucleares face ao perfil de sua atuação;
- c) Análise de integração dos programas ao nível do Ministério observando a existência de complementaridade ou superposição;
- d) Análise de integração dos programas com outros Ministérios, identificando programas multissetoriais, isto é, que apresentam ações desenvolvidas por mais de um Ministério e que contribuem para a consecução de um mesmo objetivo;
- e) Validação e cadastramento dos Programas.

### J.3. Ótica da Programação Atual dos Projetos e Atividades - Recadastramento

Os projetos e atividades, hoje, uma realidade teve como nascedouro:

O Manual Técnico de Orçamento – MTO-2 – Instruções para a Elaboração da Proposta da União para 1999 previu o recadastramento de todas as atividades e projetos constantes do projeto de lei orçamentária para o exercício de 1999, incorporando novas informações em relação ao cadastro vigente.

A identificação e qualificação da programação foram registradas no Cadastro de Atividade e de Projetos.

#### J.3.1. Concepção do Cadastro

##### J.3.1.1. O Que É

O **Cadastro de Atividade e Projetos** é um subsistema componente do Sistema Integrado de Dados Orçamentários – SIDOR, administrado pela Secretaria de Orçamento Federal.

Consiste em um banco de dados onde estão armazenadas informações que procuram responder às seguintes indagações acerca das ações de governo programadas nos Orçamentos da União, via atividade e projetos:

- O que é feito;
- Para que;
- Como é feito;
- Para quem;
- Qual o resultado;
- Quem faz
- Qual a vinculação com demais instrumentos de planejamento;

Como se inter-relacionam.

No cadastro foram registradas todas as informações exigidas para o registro prévio de atividades/subatividades e projetos/subprojetos, que constam das Propostas Orçamentárias da União, bem como de suas alterações que exigiam novo cadastramento ou atualizações de informações anteriormente registradas.

#### J.3.1.2. Objetivos

No momento da criação do Cadastro foram estabelecidos os seguintes objetivos gerais e específicos a serem alcançados:

##### OBJETIVOS GERAIS

- Dotar os agentes componentes do Sistema Orçamentários Federal – Secretária de Orçamento Federal, Órgãos Setoriais e Unidade Orçamentárias – de um banco de informações capaz de subsidiar efetivamente o processo de elaboração dos Orçamentos da União.
- Aprimorar o processo decisório de alocação de recursos, canalizando-os para as questões fundamentais eleitas como prioritárias.
- Dar maior transparência às ações programadas no Orçamento, evidenciando os produtos e serviços ofertados à sociedade.
- Instituir uma base para acompanhamento da execução do que está programado no orçamento, tendo como referência metas estabelecidas.

##### OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Estabelecer uma base detalhada de informações relativas às ações programadas nos Orçamentos da União, via atividades e projetos, bem como seus respectivos desdobramentos em subatividades e subprojetos.
- Reestruturar a sistemática de cadastramento atual de atividades e projetos, instituindo uma rotina administrativa de funcionamento para os agentes do Sistema Orçamentário Federal.
- Instituição uma fase específica no processo orçamentário anual para revisão do programa de trabalho das Unidades Orçamentárias/Órgãos Setoriais, com vista à definição prévia do programa de trabalho a ser adotado na elaboração da proposta orçamentária, antes da fixação de quantificações físicas e financeiras.
- Promover um inventário das ações de governo programadas nos Orçamentos da União, conforme previsto no art. 12, parágrafo único do decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, que estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União.

- Estabelecer, na unidade central, uma câmara de controle de qualidade da informação e uma câmara de registro da informação.
- Redesenhar uma plataforma de informática que permita inserir o sistema de Cadastro no SIDOR III, de forma a agregar ganhos de velocidade, precisão e qualidade.

#### J.3.1.3. Produtos e Resultados

- Mapeamento de todas as ações programadas nos Orçamentos e nas propostas orçamentárias;
- Mapeamento de produtos (serviços e bens) programados nos Orçamentos, configurando a oferta governamental;
- Identificação de custos por unidade de produto reconhecida;
- Identificação prévia da repercussão das ações em andamento sobre o comprometimento dos orçamentos futuros e principalmente sobre o custeio;
- Eliminação de redundâncias e incoerências na programação orçamentária;
- Detalhamento das ações efetivamente realizadas nas Unidades Orçamentárias;
- Identificação das inter-relações entre programações;
- Implantação de um ciclo de atualização das informações
- Intensificação da articulação entre as unidades setoriais e a unidade central do orçamento para a definição do programa de trabalho que melhor represente a ação setorial no conjunto da programação governamental; troca de informações sobre atividades e projetos existentes e as pretendidas.
- Promoção da integração planejamento e orçamento por meio da vinculação dos instrumentos.

**Como resultado continuamente perseguido pode-se enumerar os seguintes processos:**

- Refinamento sucessivo da base de informações;
- Aprimoramento da comunicação entre os agentes;
- Programas de trabalho estruturados e articulados com:
  - ✓ A missão institucional dos órgãos e unidades;
  - ✓ Os objetivos estratégicos do governo;
  - ✓ Produtos claramente explicitados, quantificados e acompanhados;
  - ✓ Custos minimizados.

- Incorporação do **espírito** investigado, questionador e planejador nas questões de Orçamento.

#### J.3.2. Funcionamento do Cadastro

##### J.3.2.1. Fases de Implantação

Uma das características do cadastro é a da sua anualidade, disponibilizando o sistema para atualização das informações, ao início de cada ciclo orçamentário. Portanto, existe um trabalho permanente de análise e manipulação dos dados, o que imprime ao sistema um perfil de disponibilidade imediata e atualidade das informações.

Outra facilidade de uso do sistema é a da sua interface eletrônica, com acessos via Internet, rede cliente/servidor da SOF, microcomputadores e equipamento *mainframe*. Desse modo, as ações de inserção e consulta são efetivadas **on line**, em tela, e também com extração de relatórios de saída nas Impressoras locais dos usuários – Unidade Orçamentária, Órgão Setorial e Secretária de Orçamento Federal.

##### J.3.2.2.

O sistema de Cadastro de Atividade e Projetos teve sua utilização inicial, ainda em 1998, voltada para o recadastramento das atividades/subatividades e projetos/subprojetos constantes do Projeto de Lei Orçamentária para o exercício de 1999. Tal evento seguiu a seguinte seqüência:

1º MOMENTO – O Sistema foi disponibilizado para as Unidades Orçamentárias e os Órgãos Setoriais, com os dados disponíveis no cadastro atual: título/subtítulo, objetivo/descriptor, metas e unidades de medida, que eram inalteráveis nesta etapa de recadastramento.

2º MOMENTO – As Unidades Orçamentárias complementaram o cadastro com as novas informações e enviaram para a unidade central (servidor).

3º MOMENTO – As informações enviadas no momento anterior foram agrupadas por Unidades Orçamentárias da cada órgão, sendo os blocos disponibilizados para seus respectivos Órgãos Setoriais.

4º MOMENTO – Os órgãos Setoriais fizeram a avaliação e compatibilização das propostas das unidades além de incluírem as informações dos campos que eram de sua exclusiva competência (vinculações). Em seguida, enviaram para a unidade central a proposta integral do órgão.

5º MOMENTO Foi feita a análise das Informações de Recadastramento pela Secretaria de Orçamento Federal.

6º MOMENTO – Foi efetuado o cadastramento final das informações do PLO/99, que passaram a constituir o cadastro, base para aprimoramento e alterações futuras a partir de 1999.

7º MOMENTO – Disponibilização do Cadastro de Atividade e Projetos para os usuários do sistema orçamentário federal.

## K. Classificações Orçamentárias

As classificações orçamentárias visam, entre outros objetivos propiciar uma organização lógica e objetiva ao planejamento de governo, com vista à implantação de ações claras e eficientes na solução dos problemas da sociedade.

### 1. Classificação Institucional

A classificação institucional compreende os órgãos Setoriais e suas respectivas Unidades Orçamentárias.

Um órgão ou uma unidade orçamentária da classificação institucional do orçamento pode, eventualmente, não corresponder a uma estrutura administrativa como, por exemplo, “Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios”, Encargos Financeiros da União”, “Operações Oficiais de Crédito”, “Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal” e “Reserva de Contingência”.

O código da Classificação Institucional compõe-se de 5 (cinco) algarismos, sendo os dois primeiros reservados à identificação do órgão e os demais à Unidade Orçamentária.

#### 1.1. Classificação Funcional

A classificação funcional, composta de um rol de funções e subfunções prefixadas, servirá como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental, nas três esferas. Trata-se de uma classificação **independente** dos programas.

Por ser de aplicação comum e obrigatória no âmbito dos Municípios dos Estados e da União, a classificação funcional permitirá a consolidação nacional dos gastos do setor público.

Com esta finalidade, o rol de funções e subfunções, antes de ser oficializado pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, foi submetido à crítica das instituições setoriais diretamente relacionadas às áreas do governo e, também, das entidades de pesquisa que se utilizam das informações sobre gastos públicos no cumprimento de suas missões institucionais.

A classificação funcional, muito embora tenha como escopo principal a identificação das áreas em que as despesas estariam sendo realizadas, preservou na sua lógica de aplicação, a matricialidade da funcional-programática, ou seja, as subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas. Ademais, juntamente por significar área de despesas, chega-se às funções e subfunções por intermédio dos projetos e das atividades, daí porque a entrada no classificador funcional deve ser o último ato do processo de planejamento e orçamentação.

#### 2.1. Função

A função representa o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público.

A função “Encargos Especiais” engloba as despesas em relação às quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra.

No caso da função “Encargos Especiais” os programas corresponderão a um código vazio do tipo “0000”

### 2.2 Subfunção

A Subfunção representa uma participação da função, visando agregar determinado subconjunto de despesas do setor público. Na nova classificação, a subfunção identifica a natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções.

As subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estão relacionadas, segundo a Portaria nº 42.

Assim, a classificação funcional será efetuada por intermédio da relação da ação (projeto, atividade ou operação especial) com a subfunção e a função.

A partir da ação, classifica-se a despesa de acordo com a especificidade de seu conteúdo e produto, em uma subfunção, independentemente de sua relação institucional. Em seguida, será feita a associação com a função, associação esta voltada à área de atuação característica do órgão/unidade em que as despesas estão sendo efetuadas.

Exemplo 1: uma atividade de pesquisa na FIOCRUZ, do Ministério da Saúde, deve ser classificada – de acordo com sua característica – na subfunção nº 571 “Desenvolvimento Científico” e na função nº 10 “Saúde”.

Exemplo 2: um projeto de treinamento de servidores no Ministério dos Transportes será classificado na subfunção nº 128 “Formação de Recursos Humanos” e na função nº 26 “Transportes”.

### 2. Estrutura Programática

A partir da Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, os programas deixaram de ter o caráter de classificador e cada nível de governo passou a ter a sua estrutura própria, adequada à solução dos seus problemas, e originária do processo de planejamento desenvolvido durante a formulação do Plano Plurianual – PPA.

Há convergência entre as estruturas do plano plurianual e do orçamento anual a partir do programa, “módulo” comum integrador do PPA com o Orçamento. Em termos de estruturação, o plano termina no programa e o orçamento começa no programa, o que confere a esses documentos uma integração desde a origem, sem a necessidade, portanto, de buscar-se uma compatibilização entre módulos diversificados. O programa age como único módulo integrador, e os projetos e as atividades, como instrumento de realização dos programas.

Cada programa contém, no mínimo, objetivo, indicador que quantifica a situação que o programa tem por fim modificar e os produtos (bens e serviços) necessários para atingir o objetivo. Os produtos dos programas dão origem aos projetos e às atividades. A cada projeto ou atividade só pode estar associado um produto, que, quantificado por sua unidade de medida, dá origem à meta.

Os programas são compostos por atividades, projetos e uma nova categoria de programação denominada operações especiais. Essas últimas podem fazer parte dos programas quando entendido que efetivamente contribuem para a



consecução de seus objetivos. As operações especiais quando associadas a programas finalísticos apresentam, na maioria dos casos, produtos associados. Daí a necessidade de caracterização desses produtos. Quando não, as operações especiais não se vincularão a programas.

A estruturação de programas e respectivos produtos, consubstanciados em projetos e em atividades, é sempre revisada anualmente e seu resultado disponibilizado para que os órgãos setoriais e as unidades orçamentárias apresentem as suas propostas orçamentárias.

### 3. Programas

O programa é o instrumento de organização da atuação governamental. Articula um conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual, visando à solução de um problema ou ao atendimento de uma necessidade ou demanda da sociedade.

Toda a ação finalística do Governo Federal deverá ser estruturada em programas, orientados para consecução dos objetivos estratégicos definidos, para o período, no PPA. A ação finalística é a que proporciona bem ou serviço para atendimento direto às demandas da sociedade.

São quatro os tipos de programas previstos:

#### ⇒ Programas Finalísticos

São programas que resultam em bens e serviços ofertados diretamente à sociedade. Seus atributos básicos são: denominação, objetivo, público-alvo, indicador (es), fórmulas de cálculo do índice, órgão(s), unidades orçamentárias e unidade responsável pelo programa.

O indicador quantifica a situação que o programa tenha por fim modificar, de modo a explicitar o impacto das ações sobre o público-alvo.

#### ⇒ Programas de Gestão de Políticas Públicas

Os programas de gestão de políticas públicas assumirão denominação específica de acordo com a missão institucional de cada órgão. Portanto, haverá apenas um programa dessa natureza por órgão. Exemplo: “Gestão da Política de Saúde”.

Seus atributos básicos são denominação, objetivo, órgão(s), unidades orçamentárias e unidade responsável pelo programa

Na Presidência da República e nos Ministérios que constituam órgãos centrais de sistemas (Orçamentos e Gestão, Fazenda), poderá haver mais de um programa desse tipo.

Os programas de Gestão de Políticas Públicas abrangem as ações de gestão de Governo e serão compostos de atividades de planejamento, orçamento, controle interno, sistemas de informação e diagnóstico de suporte à formulação, coordenação, supervisão, avaliação e divulgação de políticas públicas. As atividades deverão assumir as peculiaridades de cada órgão gestor setorial.

#### ⇒ Programas de Serviços ao Estado

Programas de Serviços ao Estado são os que resultam em bens e serviços ofertados diretamente ao Estado, por instituições criadas para esse fim específico. Seus atributos básicos são: denominação, objetivo, indicador(es), órgão(s), unidades orçamentárias e unidade responsável pelo programa.

#### ⇒ Programa de Apoio Administrativo

O programa de Apoio Administrativo corresponde ao conjunto de despesas de natureza tipicamente administrativa e outras que, embora colaborem para a consecução dos objetivos dos programas finalísticos e de gestão de políticas públicas, não são passíveis de apropriação a esses programas. Seus objetivos são, portanto, os de prover os órgãos da União dos meios administrativos para a implementação e gestão de seus programas finalísticos.

### 4 Ações

Nas leis orçamentárias e nos balanços, as ações serão identificadas em termos de funções, subfunções, programas, atividades, projetos e operações especiais.

São de três naturezas diferentes as ações de governo que podem ser classificadas como categorias de programação orçamentária: atividade, projeto e operação especial.

Os projetos e as atividades são os instrumentos orçamentários de viabilização dos programas. Estão assim conceituados:

**Atividade:** é um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resultam um produto necessário à manutenção da ação de governo.

**Projeto:** é um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, que se realizam num período limitado de tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo.

**Operação Especial:** são ações que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. Representam, basicamente, o detalhamento da função “Encargos Especiais”. Porém, um grupo importante de ações com a natureza de operações especiais quando associadas a programas finalísticos pode apresentar produtos associados.

São despesas passíveis de enquadramento nesta ação: amortizações e encargos, aquisição de títulos, pagamento de sentenças judiciais, transferências a qualquer título (não confundir com descentralização), fundos de participação, operações de financiamento (concessão de empréstimos), ressarcimentos de toda a ordem, indenizações, pagamento de inativos, participações acionárias, contribuição a organismos nacionais e internacionais, compensações financeiras.



Com exceção do pagamento de inativos, que integra uma função específica, as demais operações serão classificadas na função “encargos especiais”.

#### 4.1. Localização de Gasto

As atividades, projetos e as operações especiais serão desdobrados para especificar a localização geográfica integral ou parcial das respectivas atividades, projetos e operações especiais, não podendo haver, por conseguinte, alteração da finalidade e da denominação do produto.

A localização do gasto é o menor nível de detalhamento na lei, e na fase da elaboração, é onde o órgão setorial apropria o valor financeiro da sua proposta orçamentária.

O somatório das quantidades das metas regionalizadas constituirá a meta consolidada da atividade ou projeto, e o somatório dos seus valores será o valor consolidado da atividade ou projeto, no programa de trabalho da Unidade Orçamentária na Lei Orçamentária Anual.

A regionalização é um detalhamento baseado no código do IBGE, dispondo de um campo para a indicação da Região, Estado e Município. Não havendo regionalização, a ação será nacional, tendo o detalhamento correspondente replicado no subtítulo.

#### 4.3.4. Ações Padronizadas

##### 4.3.4.1. Programa 0067 – Atenção à criança

Ação 2010 – Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados

##### 4.3.4.2. Programa 0089 – Previdência de Inativos e Pensionistas da União

Ação 0170 – Pagamento de Aposentadorias aos Militares das Forças Armadas

Ação 0180 – Pagamento de Pensões – Militares das Forças Armadas

Ação 0181 – Pagamento de Aposentadorias a Serviços Civis

Ação 0182 – Pagamento de Pensões – Servidores Civis

Ação 0396 – Pagamento de Aposentadorias e Pensões

##### 4.3.4.3. Programa 0100 – Assistência ao Trabalhador

Ação 2004 – Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes

Ação 2011 – Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados

Ação 2012 – Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados

##### 4.3.4.4. Programa 0750 – Apoio Administrativo

a) ação 0110 – Contribuição à Previdência Privada

b) ação 2000 – Manutenção de Serviços Administrativos

- despesas com viagens e locomoção – aquisição de passagens aéreas e terrestres nacionais e internacionais e pagamento de diárias no País e exterior e afins;
- serviços postais;
- telefonia fixa ou celular;
- manutenção dos serviços de telecomunicações;
- serviços de telecomunicações, excluindo os de teleprocessamento;
- aquisição e guarda de material de consumo e expediente;
- comunicações administrativas;
- assinatura de jornais, periódicos e afins;
- outras despesas administrativas.

c) ação 2001 – Manutenção de Serviços de Transportes

Atividade relacionada à frota de veículos utilizada pelos Órgãos da União, envolvendo veículos próprios ou de terceiros e as despesas com:

- serviços de manutenção, revisão e reparos de veículos;
- combustíveis: gasolina, álcool, óleo diesel, lubrificantes;
- peças, acessórios;
- aquisição e seguros;
- alugueis ou contratação de serviços de transporte.

d) ação 2002 – Manutenção e Conservação de Bens Imóveis

Atividade referente à manutenção e conservação de imóveis, próprios da União, cedidos ou alugados, utilizados pelos órgãos da Administração Federal compreendendo:

- alugueis, despesas de condomínios, seguros;
- locação de mão-de-obra para serviços de vigilância;
- locação de mão-de-obra para serviços de limpeza;
- conservação, reforma e adaptações de imóveis (que não envolvam alteração na estrutura do imóvel);
- serviços de utilidade pública: água, luz, gás e afins;
- aquisição de equipamentos de ar condicionado, de prevenção de incêndio, elevadores, escadas rolantes e outros afins;
- Quando a Regionalização for Nacional agrupar numa só localização espacial, a Nacional porquanto, na funcional institucional (Órgão

Unidade) preservar-se a individualização – Manutenção e Conservação de Bens Imóveis – Nacional;

- Quando a Regionalização for diferente de Nacional, manter a individualização – Manutenção e Conservação de Bens Imóveis – Regionalização.

e) ação 2003 – Ações de Informática

Deverá agregar as ações e despesas relacionadas com informática, sob a ótica meio, como apoio ao desenvolvimento de serviços técnicos e administrativos:

- serviços de atendimento e manutenção na área de informática;
- desenvolvimento de aplicações na área de informática;
- manutenção de equipamentos de informática;
- contratação de serviços de qualquer natureza na área de informática (consultoria, infra-estrutura, terceirização de serviços);
- aquisição de equipamentos de informática;
- locação de equipamentos de informática;
- aquisição de materiais de consumo na área de informática;
- locação de softwares básicos de informática;
- aquisição de softwares básicos de informática.

f) Ação 2025 – Remuneração de Pessoal Ativo da União e Encargos Sociais

As despesas acima relacionadas, quando claramente associadas aos programas finalísticos, podem figurar nos referidos programas e seus títulos especificarão claramente seu conteúdo, evitando denominações vagas e abrangentes.

4.3.4.5. Programa 0752 – Gestão da Política de Comunicação de Governo

Ação 2017 – Comunicação de Governo

4.3.4.6. Programa 0791 – Valorização do Servidor Público

Ação 4572 – Capacitação de Servidores Públicos Federais em processo de Qualificação e Requalificação

4.3.4.7. Programa 0901 – Cumprimento de Sentenças Judiciais

Ação 0005 – Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado (Precatórios) devida pela União, Autarquias e Fundações Públicas;

Ação 0022 – Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado devida por Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista;

4.3.4.8. Programa 0905 – Serviços da Dívida Interna (Juros e Amortizações)

Ação 0283 – Amortização e Encargos de Financiamento da Dívida Contratual Interna;

Ação 0284 – Amortização e Encargos de Financiamento da Dívida Contratual Externa;

4.3.4.9. Programa 0909 – Outros Encargos Especiais

Ação 0018 – Aquisição de Títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional;

4.4. Classificação Quanto à Natureza da Despesa

Para classificar uma despesa quanto à sua natureza deve-se considerar a categoria econômica, o grupo a que pertence, a modalidade da aplicação e o elemento.

O código da classificação da natureza da despesa é constituído por seis algarismos, onde o:

- 1º indica a categoria econômica da despesa;
- 2º indica o grupo da despesa;
- 3º/4º indicam a modalidade da aplicação;
- 5º/6º indicam o elemento da despesa (objeto de gasto).

A modalidade de aplicação destina-se a indicar se os recursos serão aplicados diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário, ou transferidos, ainda que na forma de descentralização, a outras esferas de governo, órgãos ou entidades.

Devem ser observadas, para tanto, duas situações especiais:

- a) a dos investimentos em “regime de execução especial”, cujo código será “4.5.XX.99”, onde o “XX” especificará a modalidade de aplicação. É importante ressaltar que esta situação deverá estar em conformidade com o que dispõe a Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- b) a da Reserva de Contingência que será identificada, nessa classificação, pelo código 9.0.00.00.

4.5. Exemplo de Aplicação das Classificações Orçamentárias

A classificação completa, que identifica o menor nível de programação compõe-se de 30 (trinta) algarismos, conforme exemplo a seguir:

EST	ESF	ORG	UNI	FU	SUB	
01	10	22	101	20	602	1

Os dois primeiros campos propiciam, com seu conteúdo, a indicação de cada estado e suas respectivas “esferas orçamentárias”, ou seja, informam que os dados são da União (Estado 01) e especificam o tipo de orçamento: Fiscal (Esfera 10), Seguridade ou de Investimento.

Os quatro campos seguintes referem-se às classificações institucional (Órgão e Unidade) e funcional (Função, Subfunção). Os códigos utilizados por essas

classificações encontram-se nas Tabelas anexas do MTO e no subsistema Tabelas de Apoio do SIDOR.

Os demais códigos referem-se às tabelas de Programas, Atividades, Projetos e Operação Especial, Localização Espacial do Gasto e ao IDEN. OC (identificador de operação de crédito). O IDENT.OC corresponde à especificação quanto à aplicação, ao pagamento ou à contrapartida. É usado o código 9999 para os P/A que se refiram a operações de crédito.

O registro dos códigos citados, a título de exemplo, corresponde ao seguinte:

ESTADO	01	União	de classificação.
ESFERA ORÇAMENTÁRIA	10	Orçamento Fiscal	Organização a informação orçamentária, visando a responder às seguintes
ÓRGÃO	22	Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Produtos Bovinos – Nacional	1. “Para que” serão gastos os recursos alocados (classificação programática)
UNIDADE	101	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Produtos Bovinos – Nacional	2. “Onde” serão gastos os recursos (classificação Funcional)
FUNÇÃO	20	Agricultura	3. “O que” será adquirido para o cumprimento dos objetivos (classificação por elemento de despesa)
SUBFUNÇÃO	602	Promoção da Produção Animal	4. “Quem” é o responsável pela programação a ser realizada (classificação Institucional)
PROGRAMA	0356	Segurança e Qualidade dos Alimentos e Bebidas – Sanitário – Animal	5. “Como” serão aplicados os recursos (modalidade de aplicação)
PROJ./ATIVIDADE/OP.ESP.	2145	Inspeção de Produtos de Origem Animal	6. Qual o efeito econômico da realização da despesa (Classificação por Regionalização)
REGIONALIZAÇÃO	0001	Inspeção de Produtos de Origem Animal – Nacional	7. Qual a origem dos recursos que financiam as despesas (classificação por fonte de recursos)
IDENT. OC.	9999	Outros Recursos	categoria econômica)

#### 4.6. Fontes de Recursos – FTE

O código das fontes de recursos compõe-se de 3 (três) algarismos e, entre eles, consta o GRUPO FONTE – GFT, respectivo, de acordo com o exemplo a seguir, temos:

Fonte	Grupo	seja utilizado como um instrumento confiável e realístico.
-------	-------	--

150	Recursos Diretamente Arrecadados	1	Rec
	- Tesouro	50	Rec
250	Recursos Diretamente Arrecadados	2	Rec
	- Outras Fontes	50	Rec

#### 4.7. Classificações Orçamentárias

Fundamental importância na transferência das operações orçamentárias.

Toda informação orçamentária é veiculada em conformidade com um tipo de classificação.

Organização a informação orçamentária, visando a responder às seguintes

1. “Para que” serão gastos os recursos alocados (classificação programática)

2. “Onde” serão gastos os recursos (classificação Funcional)

3. “O que” será adquirido para o cumprimento dos objetivos (classificação por elemento de despesa)

4. “Quem” é o responsável pela programação a ser realizada (classificação

Institucional)

5. “Como” serão aplicados os recursos (modalidade de aplicação)

6. Qual o efeito econômico da realização da despesa (Classificação por

Regionalização)

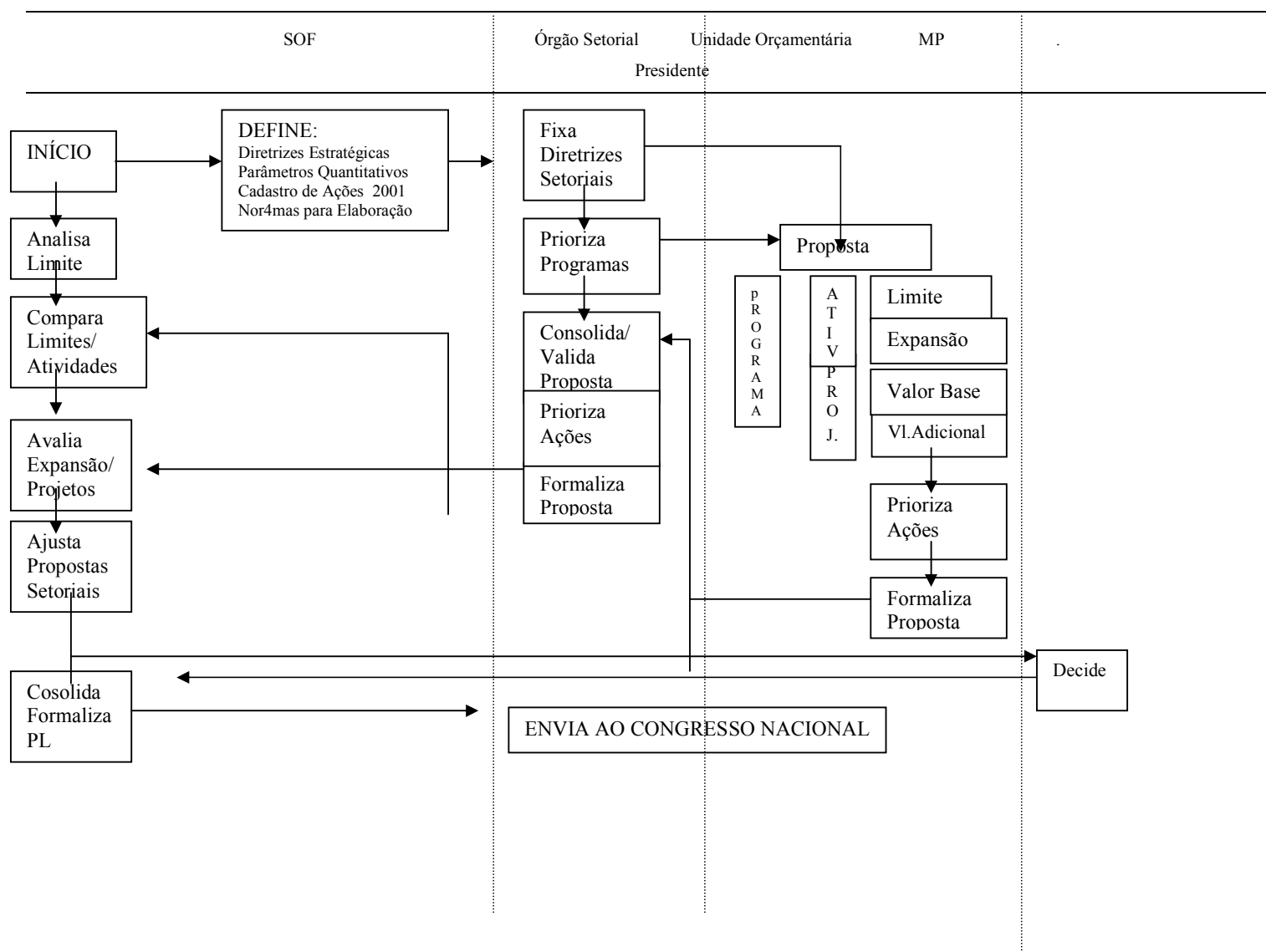
7. Qual a origem dos recursos que financiam as despesas (classificação por

fonte de recursos)

#### 5. Elaboração da Proposta Orçamentária

O processo de elaboração da proposta orçamentária sofre constante atualização, com o objetivo de fazer com que o orçamento, cada vez mais seja utilizado como um instrumento confiável e realístico.

## 5.1. Fluxo do Processo de Elaboração Orçamentária



1.2. Atuação

1.3. do Órgão Central – Secretaria de Orçamento Federal

O Órgão Central de orçamento tem como função precípua coordenar o processo como um todo. As ações principais giram em torno de:

- Definição de diretrizes estratégicas;
- Fixação de parâmetros e referenciais monetários para a apresentação da proposta setorial;
- Definição de rol de Ações orçamentárias 2001;
- Normas gerais de elaboração;
- Análise da Proposta Setorial;
- Formalização da Proposta Orçamentária da União.

1.3.1. Diretrizes Estratégicas

Esta fase é destinada à organização do processo de elaboração abrangendo:

- A fixação de macrodiretrizes;
- A definição das Necessidades de Financiamento do Governo Central;
- O estabelecimento de procedimentos metodológicos e de instrumentos de gerenciamento a serem empregados.

1.3.2. Parâmetros Quantitativos

Neste momento são fixados os referenciais monetários que funcionarão como parâmetro para a apresentação da proposta orçamentária setorial, envolvendo:

- Manutenção de Atividades/Operações Especiais;
- Expansão de Atividades (se houver referencial);
- Valor Base de Projetos;
- Valor Adicional de Projetos;
- Despesas com Pessoal;
- Dívida.

#### Conceitos Associados

**Atividade** – Instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo.

**Valor para Manutenção de Atividade** (limite) – Valor para assegurar a execução das ações atualmente desenvolvidas nos níveis correspondentes à capacidade produtiva instalada.

**Valor para Expansão de Atividades** – Valor destinado à ampliação dos atuais níveis de atendimento ou melhoria e diversificação de bens ou serviços. A expansão de atividade pode decorrer do aumento da capacidade física de atendimento, da inserção de uma nova ação dentre as atribuições da entidade ou de iniciativa que vise ao aperfeiçoamento de uma ação de governo. *Trata-se de valor variável, cuja existência depende da disponibilidade de recursos e das prioridades de governo*

**Projeto** – Instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo.

**Valor Base** – Valor correspondente a uma programação mínima de recursos para viabilização econômica do projeto/continuidade, dimensionado pela sua concepção global, etapas previstas e executadas.

**Valor Adicional** – Complementação da programação mínima considerado o grau de prioridade setorial.

#### 1.3.3. Rol de Ações Orçamentárias para 2001

Constitui um produto do Cadastro de Ações, dentro do princípio da anualidade do orçamento. Consiste na fixação prévia da estrutura de ações do próximo exercício, antes do início da cálculos dos valores propriamente ditos que serão apresentados na Proposta Setorial.

#### 1.3.4. Normas Gerais de Elaboração Orçamentária

São as instruções de procedimentos técnicos e administrativos emanados do órgão Central do Sistema, objetivando garantir o cumprimento da missão e das responsabilidades dos agentes envolvidos na elaboração da Proposta Orçamentária da União – ao LDO, Manual Técnico de Orçamento e outros.

#### 1.3.5. Análise da Proposta Setorial e Proposição de Valores para o Orçamento da União

Com base nas informações das Propostas Setoriais e considerando as diretrizes estratégicas estabelecidas, o órgão Central procede à adequação e consolidação da Proposta Orçamentária da União.

#### 1.3.6. Formalização da Proposta Orçamentária da União Preparação da Mensagem, Projeto de Lei e tabelas explicativas da receita e da despesa, em conformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

#### 1.4. Atuação do Órgão Setorial

O Órgão Setorial desempenha o papel de articulador do processo no âmbito de seus respectivos órgãos, atuando verticalmente com o processo decisório e integrando os produtos gerados no nível subsetorial, coordenado pelas Unidades Orçamentárias. Sua atuação gira em torno de:

- Estabelecimento de diretrizes setoriais;
- Estabelecimento de prioridades dos programas do órgão e das respectivas ações;
- Distribuição de valores dos parâmetros monetários para as unidades orçamentárias;
- Definição de instruções e normas de procedimentos a serem observados no âmbito do órgão durante o processo de elaboração da proposta;
- Validação, consolidação e formalização da Proposta Orçamentária do Órgão.

#### 1.4.1. Diretrizes Setoriais

Esta fase constitui o momento em que o Órgão Setorial exerce sua função de coordenação do Processo de Elaboração da Proposta orçamentária no âmbito das Unidades Orçamentárias sob sua jurisdição. Neste momento, o Órgão Setorial tem a oportunidade de direcionar a ação das Unidades Orçamentárias, tendo como referência os objetivos estratégicos definidos para o Órgão no exercício. Poderão ser definidas premissas, políticas, normas, além de parâmetros e procedimentos a serem adotados em conjunto ou especificamente por determinadas Unidades.

#### 1.4.2. Parâmetros Quantitativos

O Órgão Setorial define os referenciais monetários para a apresentação das propostas das unidades orçamentárias, com base nos parâmetros recebidos e envolvem:

- Valor para Manutenção de Atividades/Operações Especiais;
- Valor para Expansão de Atividade (se houver referencial);
- Valor Base de Projetos;
- Valor Adicional de Projetos.

#### 1.4.3. Instruções e Normas de Procedimentos Setoriais

Orientação técnica e administrativas expedidas com o objetivo de garantir a coerência da proposta e permitir a condução tempestiva e satisfatória do processo. Podem incluir orientações e definições de padrões a serem observados pelas Unidades Orçamentárias com o objetivo de uniformizar o trato das questões relacionadas aos gastos, por exemplo: preços a serem praticados, regras para aluguel, utilidade pública, tarifas, manutenção de prédios e serviços gerais.

#### 1.4.4. Priorização Setorial

A priorização é um mecanismo importante no processo de elaboração da proposta orçamentária 2001. Consiste na possibilidade de ser estabelecido um ordenamento hierárquico entre os diversos instrumentos de programação - programas ou ações - no âmbito de um determinado nível administrativo - órgão setorial ou unidade orçamentária.

O agente do processo orçamentário fixa o grau de importância relativa dos programas e ações, considerando os seus referenciais estratégicos e táticos para o exercício. É fundamental para a tomada de decisões, sempre que se fizer necessária, a escolha entre opções de alocação de recursos.

Estão previstas as seguintes priorizações na proposta orçamentária setorial:

- Priorização de Programas;
- Priorização de Ações.

##### a) Priorização dos Programas do Órgão

É o ordenamento hierárquico dos programas no âmbito do órgão setorial. Ao estabelecer a Priorização dos Programas, o Setorial sinaliza às Unidades Orçamentárias, segundo a estratégia global do Órgão, qual o nível relativo de importância de cada Programa considerando as especificidades da programação para o exercício.

A priorização de programas, complementada pela exposição das premissas e critérios adotados, proporciona às Unidades Orçamentárias um referencial estratégico para elaboração de suas Propostas e explícita, para as demais instâncias e agentes do processo orçamentário, a ótica do órgão acerca da programação apresentada.

A priorização dos Programas do Órgão e pré-requisitos para o início do processo de elaboração das propostas orçamentárias das Unidades Orçamentárias. Após o término do trabalho de detalhamento por parte das Unidades, o Órgão poderá promover uma nova priorização, caso considere adequada.

##### b) Priorização de Ações

Trata-se do ordenamento hierárquico das ações no âmbito de cada programa desenvolvido pelo Órgão. Tem por objetivo fornecer um panorama comparativo entre alternativas concorrentes de aplicação de recursos no âmbito de cada programa.

#### 1.4.5. Formalização da Proposta do Órgão

Neste formulário, o dirigente setorial terá a oportunidade de expor, por meio de um texto formal, de conteúdo livre, a Proposta Orçamentária do Órgão, podendo abordar entre outros itens, a metodologia de elaboração, as premissas básicas, o diagnóstico que norteou a configuração global e pontos relevantes da programação. A figura seguinte ilustra os documentos gerados pelo Setorial ao final do processo.

#### 1.5. Atuação da Unidade Orçamentária

A Unidade Orçamentária desempenhará o papel de coordenação do processo de elaboração da Proposta Orçamentária no seu âmbito de atuação, integrando e articulando o trabalho das Unidades Administrativas componentes. Trata-se de momento importante do qual dependerá a consistência da Proposta do Órgão, em termos das metas quantificadas, valores previstos e arazoado que fundamentem a programação.

As Unidades Orçamentárias são responsáveis pela apresentação da programação detalhada da despesa por programas e ações. Para tanto, seu campo de atuação no processo de elaboração gira em torno de:

- Estabelecimento de diretrizes no âmbito da Unidade Orçamentária;
- Estabelecimento de prioridades das ações dentro dos programas sob sua responsabilidade;
- Distribuição dos valores e detalhamento das propostas orçamentárias por programas e ações;
- Formalização da Proposta Orçamentária da Unidade.

A figura seguinte representa os documentos gerados pela Unidade Orçamentária quando da elaboração da proposta.

##### 1.5.1. Proposta Orçamentária da Unidade por Programa

Em consonância com a nova estrutura programática, a Proposta Orçamentária Setorial para 2001 será apresentada por programa, com detalhamento concomitante da programação das atividades, projetos e operações especiais, conforme o seguinte:

## a) Detalhamento da Programação de Atividades

⇒ Justificativas – atividade

- **MANUTENÇÃO:** Nível de atendimento da proposta de limite.

- **EXPANSÃO:** Incrementos quantitativos e qualitativos propostos na expansão e resultados esperados, ressaltando as conseqüências do não-atendimento ( se houver referencial).

- **RESULTADOS ESPERADOS DA EXPANSÃO:** Informações adicionais que evidenciem o grau de contribuição da proposta na consecução dos objetivos do programa.

## b) Detalhamento da Programação de Projetos

**Avaliação do Projeto:** Estágio atual de desenvolvimento do projeto em relação às etapas previstas e descritas no cadastro de projetos e sua data de início e término.

- Justificativa por Projeto ou Localização de Gasto

- ✓ Justificativa do Valor Base: Descrição do que será desenvolvido e os resultados esperados na implantação da programação referente ao Valor-Base do projeto.

- ✓ Justificativa do Valor Adicional: Descrição do que será adicionalmente obtido com a alternativa programada com o Valor Adicional do projeto.

- ✓ Informações adicionais sobre o projeto, que demonstrem a viabilidade de sua implementação, custo envolvido, custo de oportunidade e grau de contribuição na consecução dos objetivos do programa.

## c) Por que Justificar?

A escassez permanente de recursos públicos vis-à-vis o volume total das demandas e o amplo espectro alternativo de sua alocação, desencadeia, ao longo do período de elaboração do orçamento, um processo seqüencial e recorrente de análise e decisão que ocorre em todas as instâncias das instituições demandantes – unidade executora, unidade orçamentária, órgão setorial – e, posteriormente, em todas as instâncias do órgão central até a decisão final do Executivo.

O ponto vital nesse processo da alocação de recursos reside na qualidade das informações. A importância intrínseca de um programa de governo ou de uma ação orçamentária pode ser argumento suficiente para que conste da agenda governamental, do PPA e do Orçamento. No entanto, não é suficiente para que se determine anualmente a quantificação física ou financeira de sua participação.

No percurso dos processos analíticos e decisórios, sua permanência no rol dos contemplados dependerá dos subsídios originados do responsável pela implementação, que deverão constar da proposta setorial. A sua importância

estratégica para o plano de governo não precisará ser ressaltada, pois já estará sendo contemplada na avaliação

## 1.5.2. Priorização de Ações – Unidade Orçamentária

Trata-se do ordenamento hierárquico das ações no âmbito de cada programa desenvolvido pela Unidade. Tem por objetivo fornecer ao processo decisório um panorama comparativo entre alternativas concorrentes de aplicação de recursos em cada programa.

## 1.5.3. Formalização da Proposta da Unidade Orçamentária

Neste formulário, o dirigente da Unidade terá a oportunidade de apresentar por intermédio de um texto forma, de conteúdo livre, a Proposta da Unidade Orçamentária, podendo abordar inclusive, aspectos relacionados à metodologia de elaboração, as premissas básicas, o diagnóstico que norteou a configuração ao global e os pontos relevantes da programação.

## 1.6. Momento do Processo de Elaboração no SIDOR

Os momentos da proposta orçamentária, controlados pelo SIDOR, são os seguintes:

**Momento 00:** UOR (Unidade Orçamentária)

Responsabilidade da Unidade Orçamentária, com acesso ao SIDOR, para consultar, incluir, alterar e excluir dados no subsistema Elaborar Proposta, até o encaminhamento da proposta. Após encerrado esse momento a Unidade poderá consultar os dados encaminhados ou, excepcionalmente, alterar apenas os textos referentes à justificativa de sua programação. O momento 00 se subdivide nos seguintes **Tipos de Detalhamentos:**

**01. Detalhamento das Atividades, Projetos e Operações Especiais:**

Contempla as denominadas despesas discricionárias, ou seja, aquelas não pré-determinadas, legais ou institucionalmente e, portanto, passíveis de avaliação quanto ao mérito e quanto à quantificação das metas e dos valores orçamentários

**02. Detalhamento das despesas obrigatórias:**

Contempla as despesas denominadas não-discricionárias, ou seja, aquelas que por algum motivo, seja de ordem legal ou institucional, não são passíveis de sofrerem restrições em seus valores orçamentários.

**03. Detalhamento das despesas de Pessoal e Encargos Sociais****04. Detalhamento das despesas com Dívida Contratual****Momento 10:** UOR (Órgão Setorial)

Responsabilidade do Órgão Setorial, com acesso ao SIDOR para consultar, incluir, alterar excluir dados no subsistema Elaborar Proposta, até o encaminhamento da proposta. Após encerrado esse momento, o Órgão



poderá consultar os dados encaminhados ou, excepcionalmente, alterar apenas os textos referentes à justificativa de sua programação. O momento 10 se subdivide nos seguintes **Tipos de Detalhamento**:

#### 11. Detalhamento das Atividade, Projetos e Operações Especiais

Contempla as despesas denominadas discricionárias, ou seja, aquelas não predeterminadas, legais ou institucionalmente e, portanto, passíveis de avaliação quanto ao mérito e quanto à quantificação das metas e dos valores orçamentários.

#### 12. Detalhamento das despesas obrigatórias:

Contempla as despesas denominadas não-discricionárias, ou seja, aquelas que por algum motivo, seja de ordem legal ou institucional, não são passíveis de sofrerem restrições em seus valores orçamentários.

#### 13. Detalhamento das despesas de Pessoa e Encargos Sociais

#### 14. Detalhamento das despesas com a Dívida Contratual

#### Momento 20: UOR (SOF)

Responsabilidade da SOF, com acesso ao SIDOR para consultar, incluir, alterar e excluir dados no subsistema Elaborar Proposta, até o encaminhamento da proposta. Após encerrado esse momento, a SOF poderá consultar os dados encaminhados. O momento 20 se subdivide nos seguintes **Tipos de Detalhamento**:

#### 21. Detalhamento das Atividade, Projetos e Operações Especiais:

Contempla as despesas denominadas discricionárias, ou seja, aqueles não predeterminam, legais ou institucionalmente e, portanto, passíveis de avaliação quanto ao mérito e quanto à quantificação das metas e dos valores orçamentários.

#### 22. Detalhamento das despesas obrigatórias:

Contempla as despesas denominadas não discricionárias, ou seja, aquelas que, por algum motivo, seja de ordem legal ou institucional, não são passíveis de sofrer restrições em seus valores orçamentários.

#### 23. Detalhamento das despesas de Pessoa e Encargos Sociais

#### 24. Detalhamento das despesas com a Dívida Contratual

Nota: Os momentos não podem ser compartilhados e são de uso exclusivo do respectivo usuário, visando assegurar a privacidade dos dados orçamentários informados.

## 2. Exemplo de Um Programa

### Programa

**Denominação** - Condições de acesso e permanência na escola.

**Objetivo** - Garantir o acesso até a escola e a permanência do aluno no Curso Fundamental Público.

**Indicador** – Índice de Evasão Escolar

Atual 11% Desejado 2%

**Indicador** – Percentual de Crianças de 7 a 14 anos fora da Escola

Atual 5% Desejado 0%

#### Ações propostas

- Assistência Financeira a Estados e Municípios para alimentação Escolar  
Produto: Refeições distribuídas
- Assistência Médico/Odontológica ao educando  
Produto: Aluno atendido
- Distribuição de livro didático  
Produto: Livro Distribuído

## IX – MECANISMO RETIFICADORES DO ORÇAMENTO

### 1. Conceito

O orçamento anual é produto de um processo de planejamento que incorpora as intenções e as prioridades da coletividade. Entretanto, é possível que durante a execução do orçamento ocorram situações, fatos novos ou mesmo problemas não previstos na fase de elaboração. Há que se criar mecanismos que venham a corrigir estas falhas de previsão e retifiquem o orçamento. Estes mecanismos são denominados de Crédito Adicionais.

O art. 40 da Lei nº 4.320/64 permite que sejam abertas novas dotações para ajustar o orçamento com os objetivos a atingir. São as autorizações de despesas não computadas ou insuficiente dotadas na Lei Orçamentária Anual.

### 2. Classificação dos Créditos Adicionais

De acordo com o art. 41 da Lei nº 4.320/64, os créditos adicionais podem ser classificados como:

- Suplementares** – são os créditos adicionais destinados a reforço de dotação orçamentária já existente no orçamento;
- Especiais** – são destinados a despesas para as quais não haja dotação específicas;
- Extraordinários** – são destinados a atender despesas urgentes e imprevistas, casos de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

### 3. Características dos Créditos Adicionais

Os créditos suplementares e especiais deverão ser autorizados por lei e abertos por decreto do Executivo e a sua abertura depende da existência de motivos justificada, conforme explicitado no art. 43 da Lei nº 4.320/64.



Os créditos extraordinários serão autorizados por Medidas Provisórias do Executivo, que delas dará conhecimento ao Poder Legislativo (ver art. 167, § 3º; e art. 62, § único, da CF/88).

Os créditos suplementares por serem destinados ao atendimento de insuficiências orçamentárias acompanham a vigência do orçamento, ou seja, extinguem-se no final do exercício financeiro. É importante destacar que os créditos suplementares se confundem com o orçamento, daí a sua vigência.

Quando ao ato de autorização de créditos especiais e extraordinários for promulgado nos últimos 4 (quatro) meses do exercício financeiro, estes poderão ser reabertos nos limites dos seu saldos e vigor até o término do exercício subsequente. Caso o ato de autorização seja promulgado até 31 de agosto, estes vigorarão até o término do exercício.

#### 4. Recursos Disponíveis para Abertura de Crédito Adicionais

Conforme o disposto no art. 43, § 1º, da Lei nº 4.320/64, consideram-se recursos disponíveis para a abertura de crédito especiais e suplementares:

- a) o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;
- b) os provenientes do excesso de arrecadação;
- c) os resultantes da anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em lei;
- d) o produto de operações de créditos autorizados em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las.

Entende-se como superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, de acordo com o § 2º, do art. 43 da Lei nº 4.320/64, a diferença positiva entre o ativo e o passivo financeiro, combinado com os saldos de crédito adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas. Vale lembrar que o *ativo financeiro* compreende os créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária. Da mesma forma, o *passivo financeiro* compreende os compromissos exigíveis cujo pagamento seja independente de autorização orçamentária.

## X. CICLO ORÇAMENTÁRIO

### 1 Conceito

O ciclo orçamentário, ou processo orçamentário, pode ser definido como um processo contínuo, dinâmico e flexível, através do qual se elabora, aprova, executa, controla e avalia os programas do setor público nos aspectos físicos e financeiro, corresponde, portanto, ao período de tempo em que se processam as atividades típicas do orçamento público.

Preliminarmente é conveniente ressaltar que o ciclo orçamentário não se confunde com o exercício financeiro. Este, na realidade, é o período durante o qual se executa o orçamento, correspondendo, portanto, a uma das fases do ciclo orçamentário. No Brasil, o exercício financeiro coincide com o ano civil, ou seja, inicia em 01 de janeiro encerra em 31 de dezembro de cada ano, conforme dispõe o art. 34 da Lei nº 4.320/64. Por outro lado, o ciclo orçamentário é um período muito maior, iniciando com o processo de elaboração do orçamento, passando pela execução e encerramento com o controle.

Identifica-se, basicamente, quatro etapas no ciclo ou processo orçamentário:

- a) Elaboração da proposta orçamentária;
- b) Discussão e aprovação da Lei do Orçamento;
- c) Execução orçamentária e financeira; e
- d) Controle.

### 2. Elaboração da Proposta Orçamentária

Preliminarmente, observa-se que o Orçamento - Programa Anual é um instrumento de nível operacional, ou seja, de curto prazo, do governo. Ressalta-se, no entanto, que ele se insere nas políticas de médio e longo prazo do país.

Elaboração da proposta orçamentária está hoje definida na Lei de Diretrizes Orçamentárias, constando:

- a) as metas e prioridades da Administração Pública Federal para o exercício;
- b) as orientações para os orçamentos anuais da União;
- c) os limites para elaboração das propostas orçamentárias de cada Poder;
- d) política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Cada órgão deve orientar e consolidar as propostas orçamentárias de suas unidades em conformidade com Lei de Diretrizes Orçamentárias e as instruções estabelecidas pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento, que definem os prazos para o seu recebimento e consolidação.

A Secretaria de Orçamento Federal tem a função de consolidar as propostas orçamentárias de todos os órgãos dos poderes da União e de elaborar o projeto de lei correspondente que será submetido ao Presidente da República para encaminhamento ao Congresso Nacional para discussão e votação.

### 2.1 Dos Prazos de Encaminhamento

Conforme o artigo 84, inciso XXIII, da CF/88, "...compete **privativamente** ao Presidente da República:

XXIII – enviar ao Congresso Nacional **o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento** previstos nesta Constituição; "(grifos nossos)

#### a) **Das Propostas do PPA e da LDO**

Com relação ao **plano plurianual**, devemos salientar que o seu encaminhamento para discussão e aprovação do Congresso Nacional deve ser feito até **quatro (4) meses** antes do encerramento do **primeiro** exercício financeiro do mandato presidencial e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa, isto é, até **15.12** (ver **artigo 57 da CF/88**). E com relação à **lei de diretrizes orçamentárias**, esta deve ser encaminhada pelo Presidente da República até **oito meses e meio (8,5) antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção presidencial até o encerramento do primeiro período legislativo (30.06)**. Sob nenhuma hipótese, **a sessão legislativa poderá ser encerrada sem a discussão, votação e aprovação do plano plurianual e a lei de orçamento**. (Ver artigo 57, § 2º).

#### b) **Da Proposta de Lei Orçamentária Anual**

De acordo com o § 2º artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, até a entrada em vigor de lei complementar que substitua a atual Lei nº 4320/64, **o projeto de lei orçamentária** deverá ser enviado pelo Presidente ao Congresso Nacional **até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro** e devolvido para sanção presidencial **até o encerramento da sessão legislativa** (que só assim poderá ser encerrada). Observe que não são determinadas datas fixas, mas prazos. Isto se deve a possíveis mudanças nas datas de início e fim do exercício financeiro e da sessão legislativa.

Caso o Legislativo não receba a proposta de orçamento, conforme o artigo 35 da Lei nº 4.320/64, será considerada como proposta a **Lei Orçamentária em vigor**. É uma regra um tanto descabida, mas é a lei. É de se notar, porém, que a atual Constituição não contemplou tal hipótese, pois seria uma aberração administrativa o Executivo deixar de elaborar o projeto de lei orçamentária anual.

### 2.2 Das Emendas aos Projetos de PPA, LDO E LOA

Com relação à **emendas ao projeto de lei de orçamento por parte do Presidente**, a CF/88, em seu artigo 166, § 5º a 7º, só permite que sejam propostas enquanto não for iniciada a votação, na Comissão mista,

pertinente ao item a ser alterado. Tal fato, em relação à CF/69, era permitido enquanto não estivesse concluída a votação da parte cuja a alteração estivesse sendo proposta. Isto se dá também para o **plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias**.

As emendas aos projetos de lei do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e orçamentária anual deverão ser apresentadas na Comissão mista, que emitirá parecer, e apreciadas pelo plenário das duas Casas do Congresso Nacional, na forma regimental. É preciso destacar que as emendas que modifiquem o projeto de lei orçamentária anual só poderão ser aprovadas caso sejam compatíveis com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias; sejam relacionados à correção de erros ou omissões e de dispositivos do texto do projeto de lei, e indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas, excluídas as que incidam sobre:

1. pessoal e seus encargos sociais;
2. serviço da dívida; e
3. transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal.

Devemos destacar também que o Presidente de República poderá rejeitar as emendas do Legislativo ao projeto de lei orçamentária anual (veto parcial ou total). O Congresso Nacional apreciará o veto presidencial, podendo rejeitá-lo, pela maioria absoluta dos deputados e senadores, em voto secreto, o que determinará a devolução do projeto anteriormente aprovado pelo Legislativo para promulgação do Executivo.

### 2.3 Conteúdo e a Forma de Proposta Orçamentária

De acordo com combinação dos artigos 2 e 22 da Lei nº 4.320/64, "**... a proposta orçamentária que o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo nos prazos estabelecidos na Constituições e nas Leis Orgânicas dos Municípios, compor-se-á:**

i – Mensagem que conterá: exposição circunstanciada da situação econômico – financeira, documentada com demonstração da **dívida fundada e flutuante**, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis; exposição e justificação da política econômico – financeira do Governo; justificação da receita e despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital;

ii – Projeto de Lei de Orçamento:

a) texto do projeto de lei contendo **dispositivos que autorizem o Poder Executivo a abrir créditos suplementares até determinado limite**, e

b) e a efetuar **operações de crédito**, inclusive por antecipação de receita, **obedecida a legislação em vigor, ..."**

Além disso a proposta orçamentária deverá conter diversos quadros demonstrando a receita e despesas de acordo com as categorias econômicas; as fontes de recursos e legislação pertinente; quadro das dotações por Órgãos do Governo e da Administração; quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do governo em termos de realizações de obras e prestação de serviços.

Finalmente, devem constar tabelas explicativas com o comportamento da receita e da despesa de diversos exercícios financeiros.

### 3. Execução do Orçamento

Publicada a Lei de Meios (Lei Orçamentária), com o respectivo QDD – é desencadeado o processo da execução orçamentária do governo.

Nesta fase os ministérios ou órgãos executam os programas governamentais contemplados na Lei Orçamentária, mediante uma série de decisões e atividades financeiras que possibilitam atingir as metas e objetivos explicitados no Orçamento – Programa Anual que deverá estar em harmonia com o Plano Plurianual do Governo.

A elaboração e administração orçamentária e financeira se desenvolvem dentro do exercício definido com o ano civil, isto é, de 01 de janeiro a 31 de dezembro, conforme dispõe o art.34 da Lei nº4.320/64.

A execução orçamentária, constitui uma atribuição do Executivo. O seu procedimento, molda e influencia a tomada de decisões e desenvolve-se de acordo com distribuição de poder dentro do gove

### 4. Quadro de Detalhamento da Despesa

Após a publicação da Lei de Meios, devido aos seu nível de agregação, faz-se necessária a aprovação do Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD). Este quadro é aprovado por Portaria, no prazo máximo de vinte dias após a publicação da Lei de Meios. A regulamentação deste assunto está contida no art. 2º do Decreto nº83.557, de 7 de junho de1979.

Observações importante sobre o Detalhamento
---

i – “Os quadros de detalhamento da despesa e respectivas alterações obedecerão a esquema estabelecido pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República para os orçamentos anuais, e serão publicados no Diário Oficial”.

ii – “As alterações decorrentes da abertura e reabertura de créditos adicionais integrarão os quadros de detalhamento da despesa, os quais serão modificados automaticamente, independentemente de nova publicação em Diário Oficial.

iii – O quadro de detalhamento da despesa de cada unidade orçamentária poderá ser alterado durante o exercício, mediante solicitação à Secretaria de Orçamento Federal, até o dia 15 de dezembro de cada exercício financeiro.

iv – As dotações globais consignadas no Orçamento ou em créditos adicionais classificados como 4.5.90.99 – Investimentos em Regime de Execução Especial estão sujeitas, para sua utilização, a plano de aplicação aprovado pelas autoridades de cada um dos Poderes.

### 5. Programação Financeira

Em vista do que dispõem os arts.72 do Decreto-lei nº 200/67 e o 1º do Decreto nº 83.557/79, as normas de execução orçamentária e programação financeira da despesa autorizada na Lei Orçamentária Anual serão definidas em Decreto, anualmente. O decreto anual acima referido deverá ser publicado até trinta dias após a publicação da Lei de Meios.

As finalidades da programação financeira são:

- a) a formulação de diretrizes para a elaboração das propostas de cronogramas setoriais de desembolso; e
- b) estabelecimento do fluxo de caixa e fixação de limites de saques periódicos contra a conta do Tesouro Nacional.

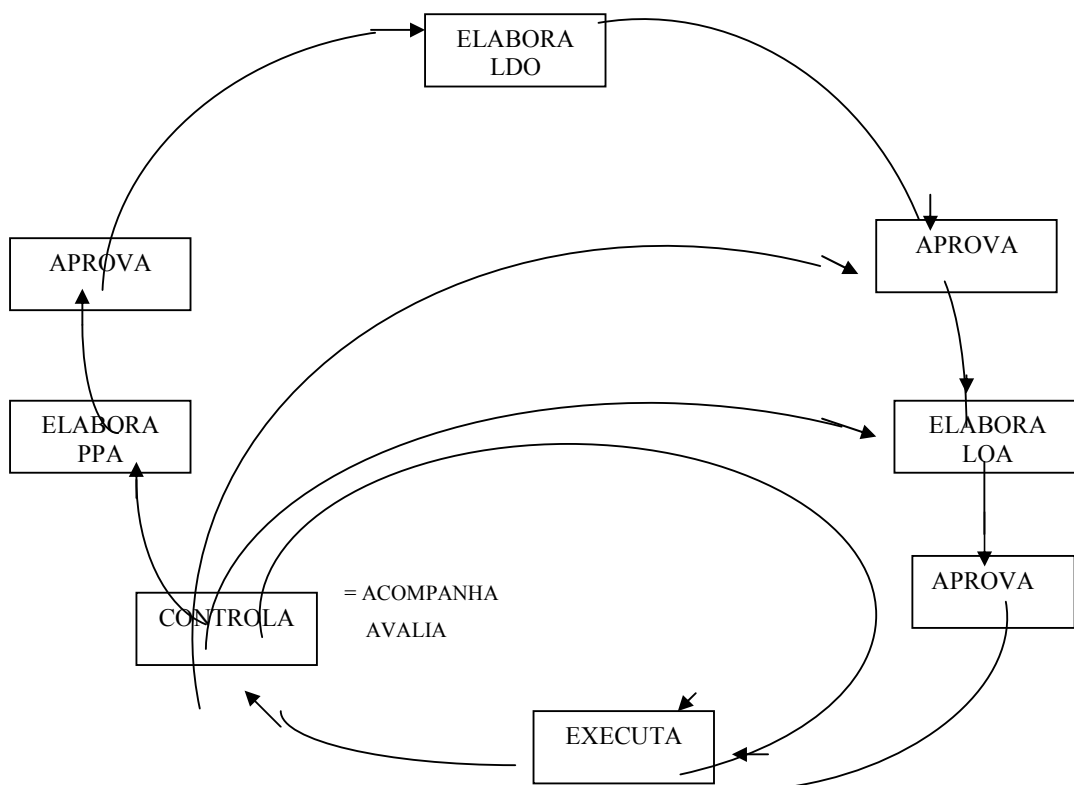
Os objetivos da programação financeira visam:

- a) assegurar às Unidades Orçamentárias, em tempo hábil, os recursos suficientes à melhor execução do seu programa de trabalho durante o exercício; e
- b) manter, durante o exercício, na medida do possível, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, visando a redução de eventuais insuficiências financeiras.

Cabe ao órgão central do Sistema de Administração Financeira a aprovação do limite global de saques de cada Ministério ou Órgão, tendo em vista o montante de dotações e a previsão do fluxo de caixa do Tesouro Nacional.

Após a publicação da Lei de Meios, os respectivos QDD's e a decretação das diretrizes de programação financeira, tem início da execução orçamentária, a partir de 1º de janeiro. As Unidades Orçamentárias podem, a partir daí, efetuar a movimentação dos créditos, independentemente da existência de limites de saques ou recursos financeiros.

## O Ciclo Planejamento/Orçamento

**7. Controle**

No decorrer do processo de execução orçamentária e financeira, a administração procura obter informações físico – financeiras que possibilitem controlar e avaliar os planos e programas a executar, em execução ou executados constantes do Orçamento – Programa Anual.

O controle e a avaliação constituem a última fase do ciclo orçamentário, mas de forma alguma a menos importante. Aliás, consoante o art. 6º do Decreto – lei nº 200/67, o controle constitui um dos cinco princípios fundamentais que norteiam a Administração Pública Federal.

No âmbito do governo pode-se distinguir dois tipos de controle interno e externo. Denomina-se interno quando exercido dentro da própria administração, ou seja, por agentes do mesmo poder, e externo por órgãos independentes desse poder.

No processo de controle e avaliação orçamentária identificam-se as seguintes etapas:

- comparação dos resultados obtidos e efeitos produzidos;
- comparação dos resultados e efeitos com os objetivos e metas programadas;
- análise dos problemas observados e determinações de suas causas;
- definição e tipificação das medidas corretivas que se devam tomar, e aplicação das medidas corretivas

FIM