

■ Orçamento público

Orçamento público é uma das disciplinas mais interessantes que estudamos para o ingresso em uma carreira pública. Ciência multidisciplinar, o orçamento público promove a interface entre três outros ramos do conhecimento: Direito Financeiro, Finanças e Contabilidade e Administração Pública. No entanto, em termos de concurso público, o foco do estudo do orçamento público ganha um viés notadamente jurídico, embora o conhecimento contábil seja um forte aliado.

Uma das poucas dificuldades encontradas por alunos no estudo do orçamento público é justamente a falta de visualização da disciplina como algo prático e concreto. Diferentemente do Direito Penal ou do Direito Trabalhista, por exemplo, que são mais intuitivos, o aluno que se defronta com o Direito Financeiro provavelmente nunca estudou ou ouviu nada sobre o assunto anteriormente. No entanto, uma vez assimilados os principais conceitos, o estudo do orçamento público é relativamente tranquilo e, por vezes, agradável.

Para contornar os problemas iniciais de adaptação à disciplina, pelo fato desta ser abstrata e desconectada da realidade de muitos, geralmente introduz-se o tema com uma análise paralela entre o orçamento familiar e o público.

Em nosso cotidiano, temos que administrar nossos próprios recursos, o que nos permite ter (ou não) uma sobrevivência tranquila. Temos que trabalhar, administrar nosso salário e nossas despesas de modo a evitar que fiquemos sem o necessário para viver. Entretanto, a maioria das pessoas faz isso de modo intuitivo, na maioria das vezes, sem planejar. Não é hábito do brasileiro planejar, tampouco guardar dinheiro e administrar sua própria vida financeira. E não é por outro motivo que somos um país de endividados, em que muitas pessoas, até mesmo aquelas que possuem uma boa remuneração, não conseguem construir uma vida tranquila. Imagine, então, o que acontece com aqueles que não ganham bem.

Portanto, a atividade de orçar, ou melhor dizendo, de administrar um orçamento, está intimamente ligada à atividade de planejar. Uma pessoa equilibrada, consciente das suas obrigações, geralmente analisa quanto ganha para saber o quanto pode gastar e, quando gasta, geralmente

investe, guarda e seleciona apenas aquilo que é necessário e essencial gastar. Já o desorganizado, mal sabe quanto ganha, quanto gasta, quanto deve e, muito menos, quando irá acertar sua vida financeira. Infelizmente, a maioria dos brasileiros está no segundo grupo, razão pela qual não deve ser surpresa o fato de que por muitos anos a economia brasileira sofreu com desequilíbrios orçamentários, que levavam a dívidas impagáveis e a crises constantes.

No entanto, essa situação vem mudando atualmente. O Estado brasileiro sentiu a necessária imposição de realizar um planejamento adequado de suas finanças, com a finalidade de alcançar o desenvolvimento, construído com bases sólidas, já que as atividades privadas necessitam de um ambiente seguro e tranquilo, garantido pelo setor público, para crescer e se desenvolver. Nesse sentido, orçar é basicamente planejar, mas nem sempre foi assim.

Quando pensamos em orçamento, ou em fazer um orçamento, qual é a primeira coisa que nos vem à mente? Uma planilha contendo um conjunto de receitas e despesas, certo? Sim, a primeira coisa que uma pessoa que está fazendo um orçamento deve saber é quanto ganha e quanto precisará gastar em um determinado período. Isso é o que chamamos de viés contábil do orçamento público e foi assim, como uma mera peça contábil, que ele foi encarado por muitos anos. Depois, com a evolução das técnicas orçamentárias na Administração Pública, o orçamento foi sendo cada vez mais associado ao planejamento das ações públicas.

Assim, para efeito didático, os autores dividem a evolução do orçamento em duas fases: orçamento tradicional e orçamento moderno.

Orçamento tradicional

Na fase do orçamento tradicional, a peça orçamentária existente era conhecida como orçamento clássico ou tradicional. Este orçamento caracterizava-se por ser um documento onde *constava apenas a previsão da receita e a autorização da despesa*, classificando-as como objeto do gasto e distribuindo-as pelos diversos órgãos, para o período de um ano.

Nesse tipo de orçamento *não havia nenhuma preocupação com as reais necessidades da administração ou da população*, e não se consideravam objetivos econômicos e sociais. É um planejamento *dissociado do planejamento*.

Além disso, era corrigido monetariamente de acordo com o que se gastava no exercício anterior. Sua principal característica: *dar ênfase aos objetos de gastos*.

Antes do advento da Lei 4.320/64, o orçamento utilizado pelo Governo Federal era o orçamento tradicional.

Orçamento moderno

Na fase do orçamento moderno, destacam-se dois tipos de orçamento: orçamento de desempenho e orçamento-programa.

Orçamento de desempenho

O orçamento tradicional evoluiu para o orçamento de desempenho, também conhecido como orçamento de realizações. Nesse tipo de orçamento, o gestor começa a se preocupar com o que o Governo realiza e não com o que compra, ou seja, preocupa-se agora em saber “as coisas que o Governo faz e não as coisas que o Governo compra”.

O orçamento de desempenho é o processo orçamentário que se caracteriza por apresentar duas dimensões do orçamento: o objeto de gasto e um programa de trabalho, contendo as ações desenvolvidas.

Apesar de ser um passo importante, o orçamento de desempenho ainda se encontra desvinculado de um planejamento central das ações do governo, ou seja, embora já interligue os objetos de gastos aos objetivos, não poderia, ainda, ser considerado um orçamento-programa, visto que lhe faltava uma característica essencial: a vinculação ao sistema de planejamento.

Orçamento-programa

Como o orçamento de desempenho ainda era falho, faltando-lhe a vinculação com o planejamento governamental, partiu-se para uma técnica mais elaborada, que foi o orçamento-programa, introduzido nos Estados Unidos no final da década de 1950, sob a denominação de PPBS (*Planning Programing Budgeting System*). *Esse orçamento foi introduzido no Brasil através da Lei 4.320/64 e do Decreto-Lei 200/67.*

Muito importante: o orçamento-programa foi instituído no Brasil em 1964, pela Lei 4.320/64. O Decreto 200/67 também trouxe várias inovações que visavam à descentralização administrativa, com vários reflexos na legislação orçamentária. No entanto, o orçamento-programa só ganhou efetividade em 1998, com a edição de várias normativas do Ministério do Planejamento. No entanto, para fins de concurso, a Lei 4.320/64 é ainda o marco do orçamento-programa no Brasil.

O orçamento-programa pode ser entendido como um *plano de trabalho*, um instrumento de planejamento da ação do governo, através da identificação dos seus programas de trabalho, projetos e atividades, além do estabelecimento de objetivos e metas a serem implementados, bem como a previsão dos custos relacionados.

A Constituição Federal (CF) de 1988 pela primeira vez constitucionalizou o orçamento-programa no Brasil (que estava regido apenas por leis infra-constitucionais, desde 1964) ao estabelecer a normatização da matéria orçamentária através do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), ficando evidente o extremo zelo do constituinte pelo planejamento das ações do governo.

As principais características do orçamento-programa são: integração, planejamento, orçamento; quantificação de objetivos e fixação de metas; relações insumo-produto; alternativas programáticas; acompanhamento físico-financeiro; avaliação de resultados e gerência por objetivos.

Isso já foi cobrado em concursos!

1. (Esaf) O orçamento-programa é definido como um plano de trabalho expresso por um conjunto de ações a realizar e pela identificação dos recursos necessários à sua execução. No Brasil, a Lei Orçamentária Anual (LOA) é o orçamento propriamente dito. O orçamento-programa não permite:
 - a) estabelecer o conjunto de metas e prioridades da Administração Pública Federal.

- b) proporcionar interdependência e conexão entre os diferentes programas do trabalho.
- c) atribuir responsabilidade ao administrador.
- d) atribuir recursos para o cumprimento de determinados objetivos e metas.
- e) identificar duplicidade de esforços.

As metas e prioridades da administração pública estão definidas na LDO e não na LOA. Por esse motivo, o gabarito da questão é letra "a". O orçamento-programa está intrinsecamente ligado à questão do planejamento. É um orçamento gerencial, acima de tudo. Por isso é necessário "identificar duplicidade de esforços" e "atribuir responsabilidade ao administrador". Também é necessário "proporcionar interdependência e conexão entre os diferentes programas do trabalho" e "atribuir recursos para o cumprimento de determinados objetivos e metas".

2. (Esaf) Com relação ao conceito de orçamento-programa, assinale a única opção correta.
- a) No orçamento-programa, os critérios de classificação baseiam-se em unidades administrativas.
 - b) No orçamento-programa, o controle visa avaliar a eficiência e a eficácia das atividades governamentais.
 - c) O orçamento-programa é totalmente dissociado do processo de planejamento.
 - d) A estrutura do orçamento-programa prioriza os aspectos contábeis da gestão.
 - e) Na elaboração do orçamento-programa, são respeitadas as necessidades financeiras das unidades administrativas.

Letra a – falso. É no orçamento tradicional que a preocupação de rateio dos recursos é por unidade administrativa, associando recursos a órgãos ou entidades. Não obstante no orçamento-programa haver também a classificação institucional, para identificar que unidade está gerenciando o gasto, o critério de classificação não são as unidades administrativas, mas sim, os programas.

Letra b – verdadeiro. Esse é o principal objetivo do orçamento-programa. Sair do foco da atividade-meio (processos, atividades voltadas para o próprio Estado), para atingir os objetivos finais da administração, que é justamente a atividade-fim. Para essa finalidade, o orçamento visa à eficiência e à eficácia das atividades governamentais.

Letra c – falso. Uma das principais características do orçamento-programa é justamente a integração entre o planejamento e o orçamento.

Letra d – falso. O orçamento que prioriza os aspectos contábeis da gestão é o orçamento tradicional.

Letra e – falso. No orçamento-programa o objetivo não é atender os órgãos (atividade-meio) da própria administração, mas sim, a população (atividade-fim). Por esse motivo, não há necessidade de se preocupar com as necessidades dos órgãos, mas com os grandes objetivos governamentais.

3. (Esaf) Confrontando-se as diferenças entre o orçamento tradicional e o orçamento-programa, **não** se pode afirmar que:

- a) o orçamento tradicional é o processo de elaboração do orçamento em que é enfatizado o objeto de gasto.
- b) o orçamento-programa é o responsável por apresentar os propósitos, objetivos e metas para as quais a administração terá de prover os fundos necessários.
- c) a integração planejamento-orçamento é uma característica básica do orçamento-programa.
- d) o orçamento tradicional compatibiliza as programações anuais com os planos.
- e) o orçamento-programa parte da previsão de recursos para que sejam definidas as atividades e os projetos que serão executados.

Letra a – essa afirmação é verdadeira. No orçamento tradicional, o foco é o objeto do gasto, a atividade-meio. É um mero documento contábil, desvinculado do planejamento e das macrodiretrizes governamentais.

Letra b – essa afirmação é verdadeira. No orçamento-programa, primeiro se visualiza (planeja) o que se deseja; depois serão verificados quais os recursos necessários.

Letra c – a afirmação é verdadeira. A vinculação entre planejamento e orçamento é a principal característica do orçamento-programa.

Letra d – falso. No orçamento tradicional não há planejamento, portanto, não há compatibilização dos planos com programações anuais, característica do orçamento-programa.

Letra e – a afirmação é verdadeira. No entanto, o orçamento-programa tem como foco as coisas que o Governo faz, e não no que ele gasta.

Orçamento base zero

O orçamento base zero ou por estratégia não é um tipo de orçamento, como o orçamento-programa ou o orçamento tradicional, mas sim uma técnica para a elaboração do orçamento-programa.

O orçamento base zero é uma abordagem orçamentária, desenvolvida nos Estados Unidos, pela Texas Instruments Inc. Durante o ano de 1969, foi adotada pelo estado de Geórgia (governo de Jimmy Carter), com vistas ao ano fiscal de 1973.

Nessa técnica orçamentária, na fase de elaboração da proposta orçamentária anual, os órgãos governamentais *deverão justificar a totalidade de seus gastos*. Deve ser feita a análise, a revisão e a avaliação de todas as despesas propostas e não apenas das solicitações que ultrapassam o nível de gasto já existente no exercício anterior; todos os programas devem ser justificados cada vez que se inicia um novo ciclo orçamentário.

Importante: o conceito-chave do orçamento base zero é direito adquirido. No orçamento base zero não existe o que chamamos de direito adquirido em relação às despesas efetuadas pelo gestor no ano anterior. A cada ano, é necessária uma exposição justificada dos gastos, evitando-se criar direitos com base nos gastos feitos no ano anterior, corrigido de um índice inflacionário (que seria o orçamento incremental).

Isso já foi cobrado em concursos!

1. (Esaf) Identifique, entre as opções a seguir, a definição correta de orçamento-programa base zero.
 - a) É o orçamento onde são identificadas as metas ou objetivos a serem mensurados.
 - b) É o orçamento onde não existem direitos adquiridos sobre as verbas anteriormente outorgadas.
 - c) É o orçamento que introduz um instrumento consistente de análise para todos os níveis de governo.
 - d) É o orçamento que permite verificar através de programas definidos também os elementos de custo de um programa.
 - e) É aquele que apresenta os propósitos, objetivos e metas para as quais a administração pública solicita dotações necessárias.

Letra a – é a definição de orçamento-programa.

Letra b – é a própria definição de orçamento base zero. Esse é o gabarito da questão.

Letra c – faz parte da definição de orçamento-programa.

Letra d – característica do orçamento-programa.

Letra e – também é uma característica do orçamento-programa.

Orçamento participativo

O orçamento participativo também não é um tipo de orçamento, mas uma técnica para elaboração de orçamentos. Nela, o governante escuta a sociedade quando da elaboração do orçamento público, tentando verificar a possibilidade de entender e atender às demandas da população.

No entanto, no Brasil, boa parte das despesas públicas estão vinculadas por lei a determinado tipo de gasto. Segundo os críticos do orçamento participativo brasileiro, os governos podem dispor de cerca de 10% do orçamento apenas, o que tornaria a participação popular uma ilusão ou um factóide político.

Atualmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determina que a população deve ser ouvida na elaboração das leis orçamentárias. Embora haja obrigatoriedade de ouvir a população, o governante não é obrigado a seguir as propostas da sociedade, conquanto o chefe do Poder Executivo de cada uma das esferas da federação detém competência exclusiva para iniciar o processo legislativo orçamentário.

No Brasil, há algumas experiências positivas de orçamento participativo, como por exemplo, na elaboração do orçamento do município de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul.

Orçamento incremental

Orçamento incremental também não é um tipo de orçamento, mas uma técnica de elaboração orçamentária em que os itens da receita e da despesa sofrem um ajuste marginal a cada ano, corrigindo o valor monetário da moeda. Tecnicamente falando, o orçamento incremental se opõe à técnica do orçamento base zero, em que o gestor precisa justificar, a cada ano, os gastos a serem orçados. Por esse motivo, a técnica do orçamento base zero está mais comumente associada aos orçamentos-programa, enquanto que o orçamento tradicional geralmente é elaborado com base na técnica incremental.

Resumo dos tipos de orçamento

Orçamento tradicional

- Surgiu na Inglaterra em 1217;
- Apenas previsão da receita e fixação da despesa;
- Refletia apenas os meios;
- Orçamento desvinculado do planejamento;
- Critério de classificação por Unidades Administrativas (UA) e elemento;
- Decisões baseadas nas necessidades das unidades;
- Ausência de acompanhamento;

- Avaliação só da honestidade dos governantes;
- Foco no objeto do gasto.

Orçamento moderno

- Surge no século XX;
- Transforma-se em mecanismo de administração que visa auxiliar o PE no planejamento, execução e controle das ações do setor público;
- Orçamento moderno: orçamento de desempenho, orçamento-programa e orçamento base zero.

Orçamento de desempenho

- Evolução do orçamento clássico;
- Preocupa-se com as coisas que o governo realiza (ações governamentais);
- Ênfase nos resultados;
- Instrumento de gerenciamento para a Administração Pública;
- Classificação é feita por funções, projetos e atividades;
- Ausência de vinculação com o planejamento.

Orçamento-programa

- Década de 1950: desenvolvido a partir do orçamento de desempenho;
- Lei 4.320/64 e Decreto-Lei 200/67;
- Integração do planejamento com o orçamento-programa;
- Informa quanto vai gastar e para que vai gastar;
- A elaboração é baseada em: diretrizes; prioridades; estimativas reais de recursos; cálculo da real necessidade.
- Principal critério de classificação é o funcional-programático;
- Avaliação de resultados e gerência por objetivos;
- Ênfase no que a instituição realiza e não no que ela gasta.

Orçamento base zero

- É uma técnica de elaboração do orçamento;
- Não é adotado no Brasil, em nenhuma UF;
- Justificativa anual das dotações solicitadas, não há direitos adquiridos;
- Elaboração de um pacote de decisão (análise do custo, finalidade, alternativas, medidas de desempenho, consequências e benefícios de executar a atividade);
- A priorização dos pacotes de decisão deve ser feita em diversos escalões;
- O pacote é submetido ao colégio de decisão, que é o nível organizacional que os classifica;
- Pacote preparado com nível de esforço mínimo, corrente e de expansão;
- Gastos anteriores realizados são questionados;
- Objetivo: o objetivo principal do OBZ é a justificativa do “gasto” de acordo com as necessidades e os recursos disponíveis e corresponde a um “meio de eliminar programas e projetos não econômicos.

Vantagens e benefícios

- Melhoria do processo orçamentário;
- Aperfeiçoamento contínuo;
- Desenvolvimento pessoal;
- Concentra a atenção na análise de objetivos e necessidades;
- Os gerentes de todos os níveis avaliam melhor a aplicação eficiente das dotações em suas atividades;
- Aumenta a participação dos gerentes de todos os níveis no planejamento das atividades e na elaboração dos orçamentos.

Desvantagens

- No início, o preparo é mais demorado e mais caro;
- A preparação dos resumos produz montanhas de papel;

- A implantação exige motivação dos funcionários e treinados;
- Um grande percentual do orçamento é intocável devido às exigências legais;
- Pouca participação dos níveis hierárquicos superiores.

Orçamento incremental

- O orçamento de cada período mantém a mesma estrutura de despesa do orçamento anterior – incremento nos montantes;
- Não analisa as novas necessidades e prioridades da sociedade;
- Não privilegia a eficiência do gasto e a evolução da ação governamental.

Orçamento participativo

- Instrumento de participação do cidadão na gestão pública;
- Estimula o exercício da cidadania;
- Participação por meio de fóruns de participação social ou por meio eletrônico;
- A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) dispôs sobre orçamento participativo no parágrafo único do artigo 48:

Art. 48. [...]

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias orçamentos;

[...]

Atividades

1. (Cespe. Adaptado.) Julgue os itens a seguir utilizando verdadeiro (**V**) ou falso (**F**).

() O elemento básico da estrutura do orçamento-programa é o programa, que pode ser conceituado como o campo em que se desenvolvem ações homogêneas que visam ao mesmo

fim. Contudo, a Lei 4.320/64 não criou condições formais e metodológicas necessárias à implantação do orçamento-programa no Brasil.

- () Entre os elementos essenciais do orçamento-programa estão as medidas de desempenho. Essas medidas buscam a mensuração das realizações e esforços despendidos na execução dos programas.
 - () No orçamento de desempenho, que é voltado especialmente para as avaliações dos resultados do orçamento em curso, todos os programas devem ser justificados cada vez que se inicia um novo ciclo orçamentário.
 - () O Orçamento Base Zero (OBZ) visa especialmente instrumentalizar as ações gerenciais, que se caracterizam por apresentar duas dimensões do orçamento: o objeto de gasto e um programa de trabalho.
2. (Cespe) Considerando a comparação entre o orçamento-programa e o orçamento tradicional, assinale a opção correta.
- a) A utilização sistemática de indicadores e padrões de medição do trabalho e dos resultados é comum a ambos.
 - b) O orçamento-programa é um instrumento dos processos de planejamento e programação governamentais.
 - c) O orçamento tradicional tem como principal critério classificatório o funcional.
 - d) Os custos dos programas são medidos por meio das necessidades financeiras de cada unidade organizacional em ambos os casos.
 - e) No orçamento-programa, a alocação de recursos é efetuada prioritariamente para a manutenção das atividades típicas de cada órgão ou entidade.
3. (Cespe) Com relação à técnica do orçamento base zero, assinale a opção incorreta.
- a) É uma técnica de elaboração de orçamentos públicos e privados cujo objetivo é eliminar a prática nociva de se alocar recursos a determinada unidade orçamentária ou departamento com base apenas na justificativa do aumento de vendas ou projetos nessas unidades, em relação ao ano anterior.

- b) Essa técnica foi desenvolvida no final dos anos 1960, na empresa privada Texas Instruments. Sua metodologia é centrada no conceito conhecido como pacote de decisão.
- c) O pacote de decisão é o documento que identifica e descreve uma atividade específica, de modo que a administração possa avaliá-la e priorizá-la em relação a outras atividades.
- d) A adoção dessa técnica tende a reduzir os custos e o trabalho de preparação do orçamento, além de diminuir a resistência por parte dos indivíduos/grupos, que deixariam de se preocupar com a priorização de suas atividades.

Dicas de estudo

Existem muitas questões de concurso envolvendo as diferenças entre o orçamento tradicional e o orçamento-programa. É bom que o aluno saiba bem as diferenças entre um tipo e outro. Vale ressaltar que o orçamento-programa está fortemente ligado à administração gerencial em que os resultados são mais importantes do que o processo. Já o orçamento tradicional está fortemente ligado ao modelo de administração burocrática e/ou científica, em que os processos são muito valorizados. Por essa razão, a técnica de elaboração de orçamentos chamada de orçamento incremental está mais vinculada ao orçamento tradicional, ao passo que o orçamento base zero é mais comum nos orçamentos-programa.

Referências

GAMA JR, Fernando Lima. **Fundamentos de Orçamento Público e Direito Financeiro**. São Paulo: Campus, 2009.

Gabarito

1. F, V, F, F
2. B
3. D

