



**EDUCAÇÃO FISCAL:
TRIBUTAÇÃO, ORÇAMENTO
E COESÃO SOCIAL**

**ORÇAMENTO E
COESÃO SOCIAL**

Sumário

1. Introdução	3
2. O planejamento orçamentário.....	7
2.1. A elaboração da proposta orçamentária	9
Plano Plurianual (PPA).....	9
Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).....	10
Lei Orçamentária Anual (LOA)	10
3. A discussão e aprovação da proposta orçamentária	24
4. Questões relevantes para o controle parlamentar e social do planejamento orçamentário	28
5. Planejamento orçamentário: longo e curtíssimo prazo.....	32
Planejamento orçamentário e longo prazo.....	32
Planejamento orçamentário e curtíssimo prazo	33
6. Metodologias e classificações orçamentárias.....	38
Metodologias orçamentárias.....	38
Classificações orçamentárias	40
Referências.....	43
Bibliografia Adicional	46
Legislação Básica	48
Fontes Adicionais de Conhecimento, Informações e Dados	49
Orçamento Federal ao Alcance de Todos:	50

1. Introdução

A receita pública é constituída fundamentalmente pelos valores financeiros levantados por meio da tributação, que é compulsória, ou seja, arrecadada pelo Estado a partir de seu poder de impor aos cidadãos-eleitores-contribuintes¹ certos pagamentos regulares, com base em fatos geradores estabelecidos e caracterizados em leis (Códigos Tributários). “Arrecadar não basta”, os impostos devem ser instrumentos de desenvolvimento (CORBACHO; CIBILIS; LORA, 2012).

O sistema tributário e o processo de arrecadação devem ser economicamente eficientes (não prejudicando o funcionamento da economia como um todo, nem a situação particular dos agentes econômicos) e politicamente justos e legítimos (procurando imparcialidade na distribuição da carga tributária e adequada capacitação e limitação do poder de criação de tributos entre os entes federativos), gerando, de forma aceita pela sociedade e bem administrada pelos governos, os recursos necessários para o cumprimento das funções do Estado.



Importante

À boa política tributária - utilizada para arrecadar - deve se juntar a boa política orçamentária, necessária para gastar, a fim de que governo pratique boa política fiscal, ou seja, uma gestão eficiente e justa na arrecadação e destinação do dinheiro público, com foco em resultados econômicos e sociais financeiramente sustentáveis, tendo em vista o controle dos resultados orçamentários (*déficits* e *superávits*) e do endividamento público (controle da relação entre dívida do governo e produto interno bruto).

¹ Optou-se pelo uso dessa expressão neste texto por se considerar que cada indivíduo, numa sociedade mercantilmente organizada e democrática é, ao mesmo tempo, detentor de pertença, direitos e deveres em relação ao Estado (cidadão), instância última de poder (eleitor) e responsável, juntamente com todos os demais, pelo sustento financeiro das ações governamentais (contribuinte).



Assista ao vídeo do Senado Federal, Orçamento Fácil – A importância do orçamento. Disponível em: <https://youtu.be/u37F1fBwvEU>

O planejamento e a execução do orçamento público são, portanto, juntamente com os processos estruturadores das compras públicas, elos essenciais na cadeia de etapas maximizadora do uso dos recursos públicos e minimizadora das pressões tributárias e de endividamento do governo, merecendo especial atenção das administrações públicas e dos cidadãos-eleitores-contribuintes.

Para que os controles interno, externo e da cidadania sobre o orçamento e sobre as compras públicas existam e sejam efetivos, são fundamentais a transparência orçamentária e fiscal² e a existência de canais e mecanismos de acompanhamento e intervenção dos cidadãos-eleitores-contribuintes em todo o processo por meio do qual ocorrem a receita e a despesa públicas.

O diagrama a seguir apresenta as relações entre receita e despesa públicas, no orçamento, evidenciando a relação direta que deve haver entre a contribuição oferecida pelos cidadãos, por meio do pagamento de tributos, e o cumprimento das funções do Estado para beneficiá-los coletivamente.

² Sobre controles estatais e sociais das finanças públicas, ver a unidade 5, e sobre transparência orçamentária, ver a unidade 4.



Confira o conteúdo programático do curso.

UNIDADE

1

Nesta unidade, serão discutidas as fases 1 (planejamento ou elaboração, pelo Poder Executivo) e 2 (discussão e aprovação legislativa) do ciclo orçamentário, que coloca o governo em condições técnicas e políticas para gerir os recursos públicos, no esforço para cumprir suas funções.

UNIDADE

2

Na unidade 2, é apresentada a fase 2 (execução, com controle interno) do processo.

UNIDADE

3

Na unidade 3, são discutidas as compras públicas, devido à especificidade que têm, ao longo da execução orçamentária: precisam ser licitadas, para garantir uma série de qualidades que serão oportunamente especificadas.

UNIDADE

4

O objeto da unidade 4 é transparência, que deve permear todo o processo e todas as relações no ciclo orçamentário.

UNIDADE

5

Na unidade 5, são discutidas as diversas formas de controle necessários ao monitoramento e avaliação do orçamento pelos órgãos técnicos (tribunais de contas, por exemplo) e políticos (Poder Legislativo e suas comissões técnicas) e pela sociedade.

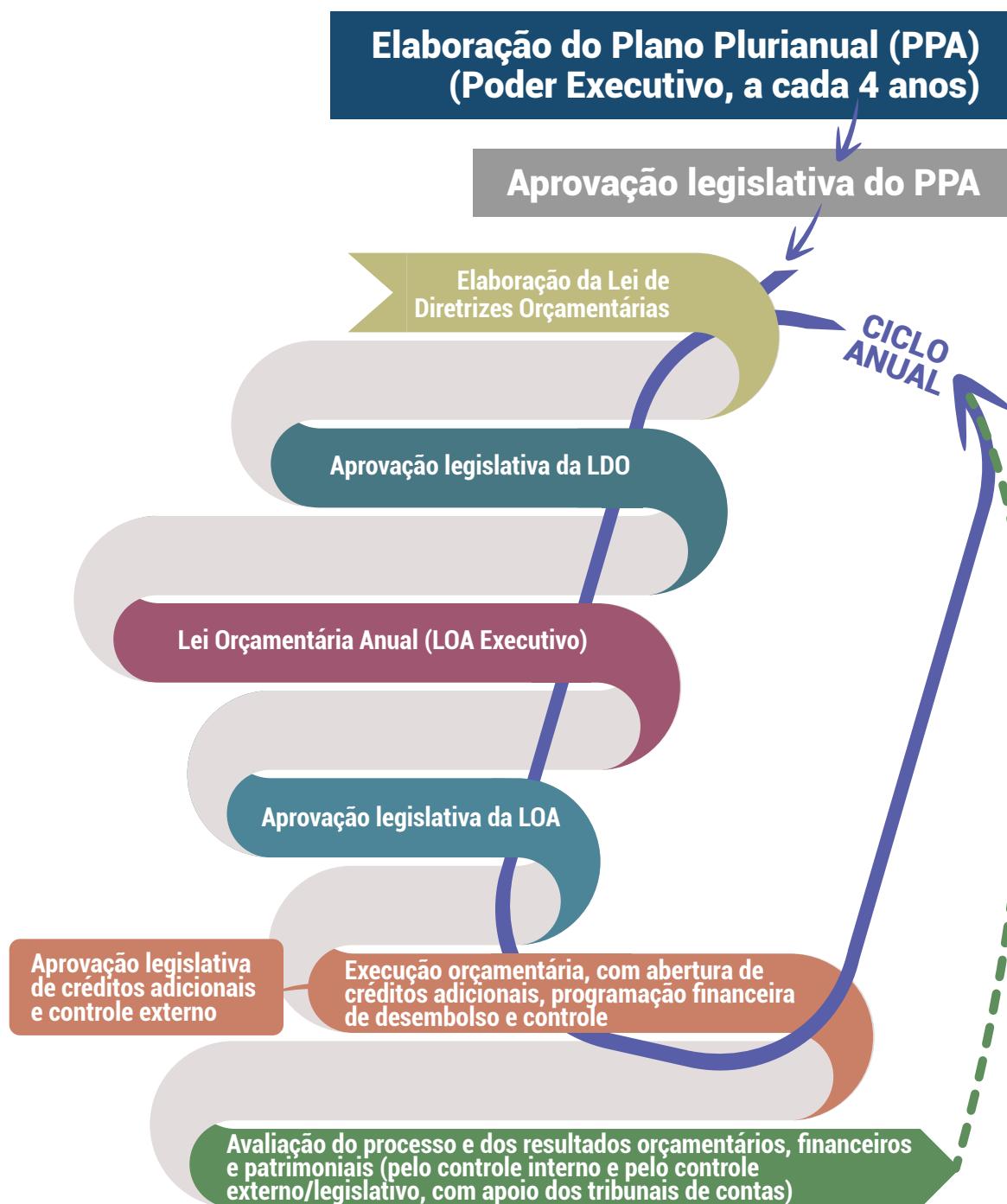
2. O planejamento orçamentário

O orçamento público se materializa, inicialmente, por meio de uma lei anual, na qual o Poder Legislativo autoriza o Poder Executivo a realizar gastos especificados, respeitando uma estimativa de receita tecnicamente justificada. Em seguida, as despesas são realizadas a partir da receita arrecadada e, quando necessárias e autorizadas (também pelo Poder Legislativo), das dívidas contraídas.

**PODER LEGISLATIVO AUTORIZA O PODER EXECUTIVO
A REALIZAR GASTOS ESPECIFICADOS**



Existe, então, um processo orçamentário (conforme demonstra a ilustração a seguir), que tem início com o planejamento plurianual e anual e continua com a tramitação legislativa e aprovação (com ou sem alterações) do que é proposto pelo Poder Executivo; em seguida, inicia-se a fase de execução, sucedida pela avaliação. O ciclo se repete a cada ano (exceto no caso do planejamento plurianual, como o próprio nome indica).



Conforme Pires (2011), planejar o orçamento é uma atividade governamental tecnopolítico³ de grande complexidade, enfrentada com diferentes resultados em toda a América Latina (MARTNER, 2008) e no mundo. Requer a existência de um plano de governo (técnica e financeiramente viável), elaborado e proposto pelo Poder Executivo, devidamente aprovado, com ou sem ressalvas, pelo Poder Legislativo – este, concebido como uma espécie de guardião de última instância da “vontade popular”, nos marcos da democracia representativa tradicional.

Trata-se, como se vê, de estabelecer condições para viabilizar atividades, projetos e programas de interesse coletivo, com base numa divisão de poderes e tarefas, fundamentada nas diferentes capacidades técnicas dos poderes e nos distintos papéis a eles reservados em regimes democráticos.

2.1. A elaboração da proposta orçamentária

Para iniciar, vamos entender alguns conceitos?

Plano Plurianual (PPA)

É o instrumento de planejamento governamental de médio prazo, previsto no artigo 165 da Constituição Federal, regulamentado pelo Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998 e estabelece diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para um período de quatro anos, organizando as ações do governo em programas que resultem em bens e serviços para a população. É aprovado por lei quadrienal, tendo vigência do segundo ano de um mandato majoritário até o final do primeiro ano do mandato seguinte. Nele constam, detalhadamente, os atributos das políticas públicas executadas, tais como metas físicas e financeiras, público-alvo, produtos a serem entregues à sociedade, entre outros.

³ Tem natureza tecnopolítica toda decisão ou atividade que envolve, simultânea e indissociavelmente, aspectos técnicos ou científicos (que requerem o domínio de conhecimentos sistematicamente produzidos, por meio de métodos e protocolos específicos, aceitos como objetivos pelas diversas ciências) e aspectos políticos (que implicam o exercício de poder, contemplando posicionamentos cuja validade depende da correlação de forças). A respeito, ver Pires (2011).

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro seguinte; orienta a elaboração do Orçamento; dispõe sobre alteração na legislação tributária; estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento. Com base na LDO aprovada pelo Legislativo, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) elabora a proposta orçamentária para o ano seguinte, em conjunto com os Ministérios e as unidades orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário. Por determinação constitucional, o governo é obrigado a encaminhar o Projeto de Lei do Orçamento ao Congresso Nacional até 31 de agosto de cada ano.

Lei Orçamentária Anual (LOA)

É na Lei Orçamentária Anual (LOA) que o governo define as prioridades contidas no PPA e as metas que deverão ser atingidas naquele ano. A LOA disciplina todas as ações do Governo Federal. Nenhuma despesa pública pode ser executada fora do Orçamento, mas nem tudo é feito pelo Governo Federal. As ações dos governos estaduais e municipais devem estar registradas nas leis orçamentárias dos estados e municípios. No Congresso, deputados e senadores discutem, na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), a proposta enviada pelo Executivo, fazem as modificações que julgam necessárias por meio das emendas e votam o projeto. Depois de aprovado, o projeto é sancionado pelo Presidente da República e se transforma em Lei.

O orçamento público é anual, o que exige a existência de uma proposta orçamentária com validade para este horizonte temporal. Em outras palavras: as autorizações de gasto dadas ao Executivo pelo Legislativo têm validade para um ano, devendo ser renovadas periodicamente.

AS AUTORIZAÇÕES DE GASTO DADAS AO EXECUTIVO PELO LEGISLATIVO TÊM VALIDADE PARA UM ANO



Entretanto, planejar apenas para um ano não é suficiente para garantir a qualidade do gasto público e o sucesso da ação governamental, seja porque existem investimentos que extrapolam este tempo, seja porque o governo não pode operar apenas com visão de curto prazo. É por isso que a proposta orçamentária anual deve ser precedida de outra, a plurianual, com validade de quatro anos.



Tome Nota

O Brasil não tem orçamento plurianual com prazo maior de quatro anos, mas possui Planejamentos Setoriais – políticas públicas, dependendo das escolhas feitas nas leis que disciplinam o sistema e o processo orçamentário.



Saiba Mais

As leis de finanças públicas no Brasil

Além dos artigos da Constituição Federal referentes ao assunto, as normas disciplinadoras das finanças públicas no Brasil são a Lei nº 4.320/64 e a Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que consiste numa atualização de alguns aspectos da antiga Lei nº 4.320/64, para a qual a Constituição Federal prevê substituta (artigo 163, inciso I), havendo, em tramitação no Congresso Nacional, há muitos anos, projetos de lei para atender a este dispositivo constitucional.

Além dessas leis federais e gerais, existem as normativas infralegais, como portarias ministeriais e interministeriais, voltadas para a regulamentação dos procedimentos de gestão orçamentária e financeira. Saiba mais sobre este assunto no item Legislação Básica desta unidade).

De acordo com Pires (2011), o PPA, ou **plano plurianual**, é o instrumento de gestão orçamentária de médio prazo (4 anos), no qual um governo deve incluir as suas prioridades de gastos, organizadas por programas, projetos e atividades.

Com ele, o **governo formaliza e dota de recursos suas intenções político-administrativas**, antes (na forma de plataforma eleitoral) submetidas às urnas.

Deve haver, portanto, **coerência mínima entre o plano de governo delineado a partir das promessas de campanha e o plano plurianual**, para que ele expresse a **vontade popular** manifesta no processo eleitoral. Além disso, o plano plurianual é utilizado para organizar as despesas prioritárias de acordo com o fluxo de caixa proporcionado pelas estimativas de receita projetadas para o horizonte de um mandato, aproximadamente.



Assista ao vídeo do Senado Federal, Orçamento Fácil – A elaboração e o acompanhamento do PAA. Disponível em: <https://youtu.be/leFch6LTb2c>

A elaboração do plano plurianual é desafiadora, conforme fica claro em Martirene (2007), não só pelo fato de requerer do governo um conjunto de prioridades e a capacidade de precificá-las (pelo menos aproximadamente), mas também porque, dada a sua estrutura geralmente programática, **impõe que se governe por programas**, ou seja, organizando as decisões e atuação governamentais com o foco na identificação de problemas prioritários a serem resolvidos e atenção concentrada às alternativas existentes para isso, com seus respectivos custos e benefícios (BRASIL, 2013b).

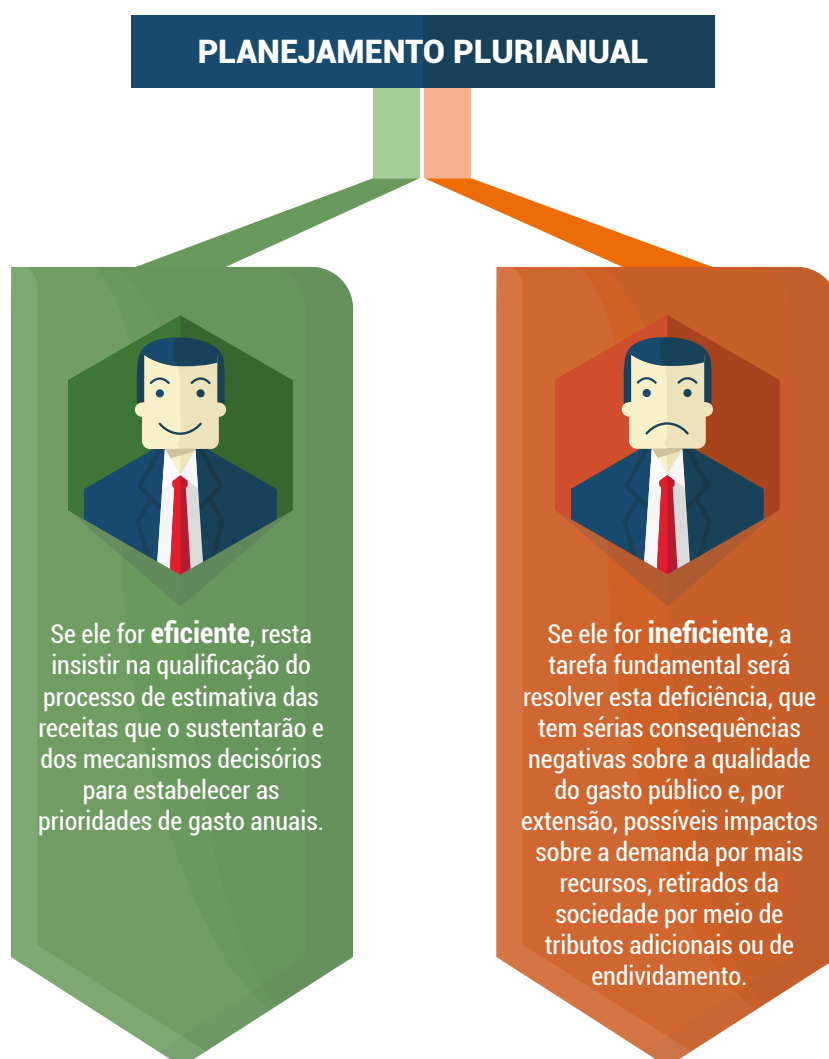


Saiba Mais

Idealmente, os orçamentos anuais são parcelas do plano plurianual, materializadas de acordo com o fluxo real de receitas e respeitadas as prioridades escolhidas, ano a ano, dentre aquelas existentes no instrumento de planejamento de médio prazo (PPA).

Isso quer dizer que o orçamento anual é um instrumento de execução do plano plurianual, consistindo em autorizações das despesas necessárias à materialização do plano de governo previamente apresentado pelo Poder Executivo e aprovado pelo Poder Legislativo, pois tanto um quanto outro deve se originar daquele poder e ser aprovado por este.

Se o plano plurianual foi bem concebido, boa parte do desafio da gestão orçamentária estará resolvida nesse instrumento, pois o que se decidirá e realizará a cada ano fiscal se voltará à busca de prioridades governamentais planejadas considerando-se o médio prazo e a estimativa de receita em seu conjunto. Assim, qualquer tentativa de monitoramento ou controle da gestão orçamentária deve considerar o planejamento plurianual.





Dica

São muitos e complexos os aspectos técnicos e políticos envolvidos na orçamentação plurianual. O Curso [Monitoramento Temático PPA 2012-2015 e Acompanhamento Orçamentário da LOA](#), (BRASIL, 2013a) oferece noções sobre a prática do governo brasileiro.

Em nível municipal, os desafios são diferentes e há também boas referências práticas para enfrentá-los, como o [Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais 2014-2017 – Agendas de Desenvolvimento Territorial](#) (BRASIL, 2013b).

A migração dos itens do plano plurianual para os orçamentos anuais não se dá automaticamente, exigindo escolhas e procedimentos. Se o plano plurianual contém as prioridades do governo, ali não se explicitam em que ano do período quadrienal cada despesa será realizada, devendo a decisão ser tomada em cada exercício fiscal, de acordo com as disponibilidades financeiras estimadas. Além disso, se ao longo do exercício ocorrer uma frustração de receita, exigindo que se gaste menos, não há uma definição *a priori* de qual deverá ser o impacto sobre cada programa ou projeto previsto. Por isso, é conveniente e funcional a existência de uma lei anual que preceda a elaboração da proposta orçamentária, oferecendo diretrizes para este trabalho e para a posterior execução orçamentária.

Uma lei de diretrizes orçamentárias oferece solução para esses problemas, com a vantagem de ser proposta pelo Poder Executivo e poder acolher intervenções legislativas sem maiores restrições. Dessa maneira, Executivo e Legislativo negociam com igual poder como deverá ser feito o orçamento e as balizas gerais da sua execução.



[...]

Por Exemplo

O Poder Executivo poderá definir o papel do órgão central de planejamento e das unidades orçamentárias na elaboração interna dos programas a serem incluídos na proposta orçamentária, e o Legislativo, por sua vez, aprovar, mas acrescentar que deverá ser realizada consulta popular antes da definição; o Poder Executivo poderá propor que, se houver frustração de receitas durante a execução orçamentária, ocorrerão cortes em percentagens iguais em todos os programas, e o Legislativo não concordar plenamente, excluindo determinados programas do corte ou a eles impor metade do percentual de corte a que se submeterão os demais.

A lei de diretrizes orçamentárias é, portanto, a ponte de ligação entre o plano plurianual e os orçamentos anuais, assim como serve como elemento de mediação entre as propostas do Executivo e do Legislativo para balizar o processo de elaboração e de execução do orçamento anual. Por isso, ela é um poderoso instrumento auxiliar do monitoramento e do controle dos gastos públicos.



Existindo um bom plano plurianual e sendo elaboradas boas leis de diretrizes orçamentárias a cada ano, tanto o planejamento, como a execução orçamentária, ocorrerão com maiores chances de atingir suas metas e alcançar os resultados almejados pelo governo, restando, então, chegar-se a uma boa lei orçamentária, executada com bom controle interno e externo.



O sistema orçamentário no Brasil

O sistema orçamentário brasileiro é definido pela Constituição Federal de 1988, em seu capítulo II (Das Finanças Públicas), Seção II (Dos Orçamentos), aplicando-se aos três níveis da federação:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: o plano plurianual;

II as diretrizes orçamentárias; III os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as 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.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.



Saiba Mais

Na maioria dos sistemas orçamentários, a peça-componente mais visível e mais visada pelos interesses em conflito é a lei orçamentária, em detrimento da lei de diretrizes orçamentárias e do plano plurianual (com os diferentes nomes que recebem em cada país ou governo). Isto porque é nela que as decisões definitivas de gasto são tomadas, podendo, afinal, se realizar, beneficiando este ou aquele grupo social, este ou aquele fornecedor, este ou aquele segmento político.

É nesta chamada “lei de meios” que desaguam os conflitos em torno dos recursos públicos escassos. Todavia, esta situação não é a mais favorável ao controle do gasto público, ao bom desempenho das finanças públicas e à transparência fiscal e orçamentária, por desconsiderar a importância que o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias têm para a qualificação tecnopolítica do processo orçamentário como um todo, envolvendo diferentes horizontes temporais e numerosos atores políticos.

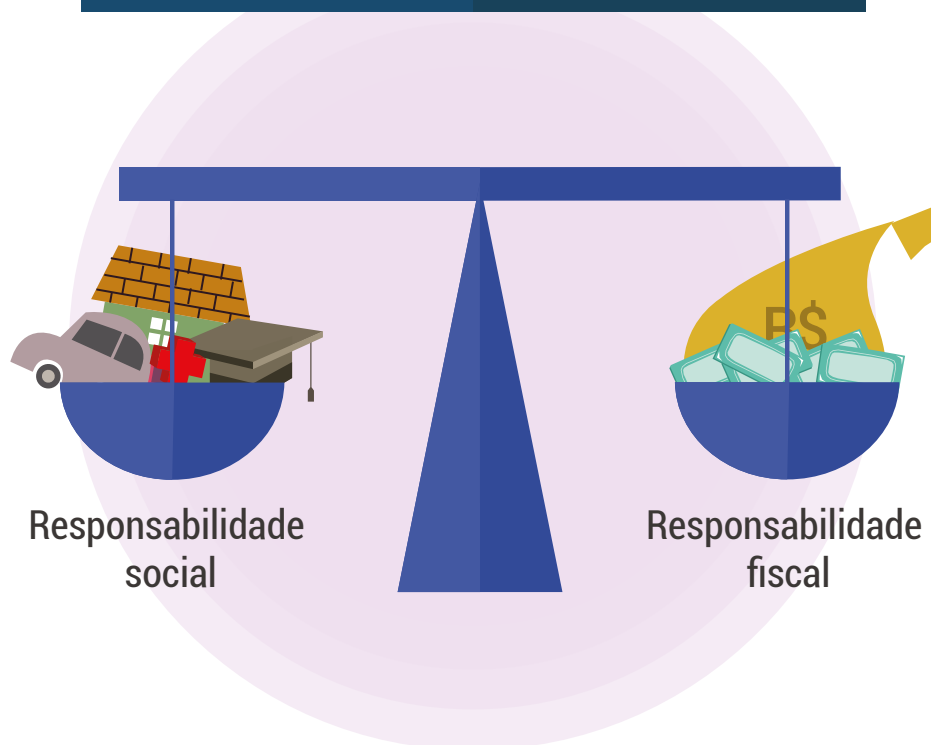
A elaboração da proposta orçamentária envolve: muitos atores internos ao governo (os quais, por sua vez, se relacionam com numerosos outros, externos ao governo); um longo processo, geralmente iniciado no meio do ano fiscal anterior ao que o orçamento se refere; metodologias orçamentárias sofisticadas, como a de orçamento-programa e orçamento por resultados; atualmente, uma gama de banco de dados e softwares dedicados e integrados.

O governo, dotado de um órgão central de planejamento, põe em andamento um fluxograma de atividades que incluem a estimativa da receita para o próximo ano, com base em procedimentos capazes de levá-lo a números confiáveis (embora nunca exatos); metas de resultado orçamentário (geralmente *superávit* primário); a elaboração de projetos e programas com suas respectivas estimativas de custo; a escolha e priorização de programas para inclusão no orçamento (sob responsabilidade das unidades orçamentárias); a feitura da proposta orçamentária (lei, mensagem e anexos) para submissão ao Poder Legislativo. Uma boa noção de como transcorre este processo e uma visão ampla das questões e tarefas por ele envolvidas pode ser obtida no Manual Técnico do Orçamento (BRASIL, 2014).



Ao propor o plano plurianual e os sucessivos orçamentos anuais, o Poder Executivo enfrenta a tarefa de equilibrar a responsabilidade social que deve ter diante da sociedade (para isso são escolhidos os governantes) e a responsabilidade fiscal que lhe impõe a lógica inexorável da boa gestão financeira (POTERBBA; HAGEN, 1988) que, se desrespeitada, torna-se imposição da comunidade financeira e do mercado financeiro internacional.

O EQUILÍBRIO ENTRE A RESPONSABILIDADE SOCIAL E FISCAL



O Poder Legislativo, ao aprovar os planos e orçamentos, compartilha esta tarefa, embora com olhar e responsabilidades técnicas e políticas distintas.



Importante

Ao mesmo tempo em que são quotidianamente pressionados por mais gastos, os governos são cada vez mais cobrados no sentido de evitar o desequilíbrio fiscal. Trata-se de uma equação de difícil solução face às crescentes responsabilidades assumidas pelos governos em um cenário de dificuldades para ampliar a receita pública e no qual o endividamento já atingiu patamares arriscados.

Lidar com este problema tem exigido de governos e sociedades esforços diários, na direção de gastar melhor, tributar progressivamente (cobrando mais de quem pode mais), evitar corrupção e desvios, definir prioridades com responsabilidade social e ambiental, compensar aumentos de gastos com cortes ou aumento de receitas, reformar estruturas administrativas visando redução de pessoal e aumento de produtividade etc.

Neste contexto crítico, a educação fiscal do cidadão (entendida como conhecimento a respeito das receitas, despesas, resultados financeiros e endividamento públicos e interesse pelo seu acompanhamento) tem se tornado um requisito de grande valor para que sejam encontradas soluções ao mesmo tempo fiscalmente responsável e socialmente conveniente para as comunidades.

Quando a sociedade civil interage mais quotidiana e intensamente com o Estado; quando as comunidades assumem maior protagonismo em relação aos assuntos de interesse coletivo e, democraticamente, interferem nos processos decisórios das finanças públicas e das políticas públicas, aumenta a probabilidade de se encontrar melhores pontos de equilíbrio, negociados entre responsabilidade social e responsabilidade fiscal. Aumenta, assim, a coesão social, cada um percebendo-se como parte de um todo do qual é preciso zelar, em benefício do interesse geral.

A SOCIEDADE CIVIL ASSUME MAIOR PROTAGONISMO POR MEIO DA INTERAÇÃO COM O ESTADO



Frente às sucessivas crises fiscais registradas e das iminentes em todo o mundo – que colocam em xeque a capacidade de ação dos governos – e diante de uma crescente descrença nos mecanismos representativos, amplamente discutida pela literatura especializada (descrença que é preciso enfrentar, para preservar mencionados mecanismos), têm aumentado a experimentação e a defesa teórica de canais e formas de transparência e participação popular no acompanhamento e controle das finanças (FILC; SCARTASCINI, 2005), contas e orçamentos públicos, tema discutido nas unidades 4 e 5.

3. A discussão e aprovação da proposta orçamentária

A proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo ao Legislativo (e, do mesmo modo, a proposta de plano plurianual) dever ser analisada e aprovada de acordo com as normas constitucionais, com a legislação de finanças públicas e com o regimento interno da(s) Casa(s) Legislativa(s), dentro de prazos que viabilizem a promulgação da lei orçamentária (e do plano plurianual) em tempo hábil para que a cada início de exercício fiscal (ou a cada quadriênio, no caso do plano plurianual) as condições legais de realização dos gastos públicos estejam dadas.

LINHA DO TEMPO: APROVAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA



A sociedade pode participar desse processo por meio de sugestões aos deputados e senadores, e também por meio de audiências públicas.

Para a democracia representativa, isto funciona como se o “povo”, do qual constitucionalmente emana todo poder, estivesse autorizando a execução das dotações orçamentárias, tendo estas o significado de autorizações legislativas, ou “do povo” (indiretamente falando) para o Executivo gastar em determinados elementos, em certos

programas, visando tais ou quais objetivos e metas de interesse coletivo ou social. Desta maneira, é vital para a democracia que o Legislativo seja não só interlocutor válido na feitura do orçamento, como também que seja um eficiente fiscalizador dos gastos por ele autorizados, estabelecendo uma relação de “pesos e contrapesos” entre os poderes, para que sejam evitados abusos e desvios (SANTISO, 2006).

Histórica e empiricamente, no entanto, esta é uma relação de difícil estabelecimento e manutenção, ocorrendo e aprofundando-se nas últimas décadas certo predomínio do Executivo em assuntos orçamentários, dada a complexidade técnica do assunto e uma visão econômica que passou a identificar o Legislativo como mais propenso a gastar (obtendo votos) e menos responsável para tributar (perdendo votos). Mesmo no país onde esta questão tem sido mais eficientemente enfrentada (Estados Unidos), problemas têm surgido neste tocante (LLOSAS, 2010).



O papel do Poder Legislativo no processo orçamentário brasileiro

O papel do Poder Legislativo no processo de elaboração e execução orçamentária, no Brasil, é definido no artigo 166 da Constituição Federal: “Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.” Já o seu papel fiscalizador da gestão orçamentária e das contas públicas está previsto no artigo 71: “O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União”.



Saiba Mais

As reformas do Estado dos anos 1990 concentraram seus esforços em melhorias técnicas e econômico-financeiras da orçamentação e da gestão fiscal, visando equilíbrio fiscal (TER-MINASSIAN, 2011), mas as novas tendências a partir de meados da primeira década do século XXI já apontam na direção do resgate do protagonismo do Poder Legislativo (SANTISO, 2006) e, mais do que isso, do papel da cidadania no controle do gasto público.

Assim, a orçamentação enfrenta, hoje, desafios múltiplos (ZAPICO GOÑI, 2008): de um lado, os desafios técnicos, que permanecem, estão sendo equacionados com a ajuda de novas tecnologias de armazenamento e processamento de informações (sistemas integrados de gestão orçamentária, financeira e patrimonial); e, de outro lado, os desafios políticos, de capacitação decisória e inovação institucional tendentes a resgatar o poder do Legislativo e da população no controle dos gastos públicos.

Estes últimos implicam a busca de um novo padrão de relacionamento entre Executivo e Legislativo no processo orçamentário, demandando, de um lado, vontade política de resgate do protagonismo dos parlamentares em assuntos orçamentários e, por outro lado, capacitação para isso, dotando os legislativos de apoio técnico à altura das novas exigências.

Na elaboração orçamentária, a superioridade do Poder Executivo se justifica até o ponto da construção de propostas, que se originam dos órgãos que lidam quotidianamente com os gastos, atividades, projetos e programas, detendo, portanto, conhecimento empírico e operacional acerca destes elementos. A partir deste ponto, o debate transparente se torna mais conveniente, explicitando e tornando objeto de negociação o que deve ser prioritário.

Dessa forma, torna-se importante a intensa utilização, pelo Legislativo, da lei anterior ao orçamento, que disciplina sua feitura e estabelece as condições de sua execução (a lei de diretrizes orçamentárias). Por isso a importância, também, de mecanismos eficientes de monitoramento da execução orçamentária, manejados pelo legislativo sob a liderança de suas comissões de finanças e orçamento, preferencialmente apoiadas por quadros técnicos especializados, a fim de reduzir a assimetria de informações e de capacidade analítica entre Executivo e Legislativo.

4. Questões relevantes para o controle parlamentar e social do planejamento orçamentário

São numerosas as questões relevantes para se alcançar um bom controle parlamentar e social do orçamento público em sua fase de elaboração. Algumas delas se encontram na fase de elaboração e na fase de discussão parlamentar da lei orçamentária, abordadas nesta unidade. Algumas são destacadas a seguir com a finalidade não só de chamar a atenção de interessados no controle social do gasto público, mas também de esclarecer aspectos-chave dos esforços para se obter os melhores resultados possíveis com o dinheiro público.

Na fase de elaboração orçamentária, de responsabilidade do Poder Executivo, merecem cuidadosa atenção:

- a existência de um sistema e de um processo orçamentários bem concebidos em termos de organogramas, fluxogramas, cronogramas, responsabilidades e papéis, tarefas e procedimentos etc., juntamente com equipes devidamente preparadas e responsáveis para conduzir as decisões e ações coerentemente com o sistema e o processo orçamentários;
- a escolha de metodologias orçamentárias convenientes ao modo de governar adotado;
- a adesão dos fazeres governamentais à metodologia orçamentária escolhida, exigindo-se práticas de organização da ação concatenadas em programas, se o governo adota o orçamento-programa; garantindo-se a estruturação de sistemas de informação e de incentivos que permitam aferir desempenho e forçar busca de maior produtividade, se a metodologia adota for a do orçamento por resultados;
- a implantação de sistemas integrados de gestão consistentes e coerentes com a lógica orçamentária e financeira pública;
- a firme vontade política de planejar e monitorar o andamento dos planos e orçamentos para corrigir rotas e reformular decisões, quando necessário;
- a disposição para a gestão transparente e dialogada dos recursos públicos, com constantes prestações de contas;
- o pleno respeito à legislação das finanças públicas;

- o firme propósito de fazer com que a área-meio orçamentária e financeira ofereça suporte para que as áreas-fim (saúde, educação, segurança etc.) cumpram suas finalidades e o governo, suas funções;
- a permanente disposição e capacitação ao fazer, para aperfeiçoar constantemente, a gestão financeira e orçamentária;
- se possível, abertura para que a população possa participar em audiências públicas das decisões, pelo menos, de investimentos ou de uso dos recursos disponíveis após descontados os gastos com itens já comprometidos (pessoal, material de consumo, encargos sociais, dívidas etc.). Trataremos do Orçamento Participativo na unidade 5.

Na fase de discussão e aprovação dos planos e orçamentos, de responsabilidade do Poder Legislativo, destacam-se:

- a clareza regimental acerca da tramitação legislativa do orçamento;
- acesso facilitado ao conjunto das informações orçamentárias a serem debatidas e decididas, preferencialmente por meio dos sistemas integrados informatizados que o próprio Poder Executivo utiliza para elaborar sua proposta;
- a capacidade parlamentar para compreender o plano plurianual e o orçamento como um conjunto de autorizações legislativas ("do povo", por extensão) para realizar gastos destinados a (sob determinados diagnósticos e prognósticos) solucionar problemas coletivos e ampliar o bem-estar social, sem desequilibrar as finanças públicas;
- a percepção parlamentar dos limites e potencialidades para intervenção legislativa na proposta feita pelo Poder Executivo, evitando-se a desfiguração de um plano orçamentário (anual ou plurianual) concebido (se bem feito) como um conjunto articulado de ações, programas, projetos e atividades dos órgãos e entidades governamentais;
- o respeito ao princípio da exclusividade do orçamento, a fim de que a discussão orçamentária não se torne um infundável e contraproducente debate sobre todos os assuntos que põem em confronto oposição e situação;

- a clareza de que o debate orçamentário não é uma oportunidade para se conseguir dotações específicas e especiais para realizações focadas na busca de votos, simplesmente, mas sim um momento para se pensar as necessidades sociais como um todo, para então evitar a atomização de recursos e a concentração de esforços para a solução de problemas gerais prioritários;
- as condições técnicas mínimas para que os parlamentares possam discutir o orçamento com conhecimento de causa e condições argumentativas sólidas, diante do Executivo.

Em suma, as questões envolvidas são todas de natureza tecnopolítica e, portanto, sujeitas ao tratamento possível diante das circunstâncias de cada tempo e lugar. Mas cada uma delas está relacionada a um ou mais aspectos cruciais para a boa gestão orçamentária e financeira, não devendo ser descuidada, sob pena de se subaproveitar oportunidades ou de superestimar condições para avanços na lida com o dinheiro público.

Existem também assuntos recorrentes sobre os quais se deve prestar atenção, tomando cuidados especiais no momento de decisão e planejamento orçamentário. Entre eles estão:

- a situação financeira a partir da qual o plano plurianual e o orçamento anual são concebidos, porque esta definirá o grau de aperto fiscal necessário para se obter *superávits* fiscais (para redução do endividamento) ou o grau de liberdade para fazer uso de recursos que estão para além dos gastos correntes; além disso, a limitação ao endividamento ao longo do exercício futuro é um item a constar da lei de diretrizes orçamentárias e/ou da lei orçamentária;
- os critérios para priorização, que balizam as escolhas de gastos que constarão da lei orçamentária, devendo ser negociados entre Executivo e Legislativo para constar da lei de diretrizes orçamentárias;
- as condições para, caso decididas, serem feitas transferências de recursos públicos a pessoas ou entidades privadas ou do terceiro setor;
- as justificativas e condicionantes para a renúncia de receitas;
- os limitantes para gastos de natureza continuada;

- os critérios e procedimentos para a limitação de gastos caso haja frustração da receita em relação à estimativa de receita constante da lei orçamentária;
- os critérios e procedimentos para as alterações, para mais ou para menos, das dotações orçamentárias estabelecidas na LOA;
- a iminência de riscos fiscais.

5. Planejamento orçamentário: longo e curtíssimo prazo

Planejamento orçamentário e longo prazo

Conforme já dito, o **orçamento é um instrumento de planejamento de curto prazo**; e o **plano plurianual, um instrumento de planejamento de médio prazo**. Portanto, o sistema orçamentário, enquanto parte de um sistema de planejamento, precisa de outro instrumento para se nutrir de orientações conducentes aos objetivos governamentais de longo prazo.

Num governo municipal, por exemplo, sendo o desenvolvimento socioeconômico local e urbano a meta última para a qual o gasto público deve contribuir, no longo prazo, o Plano de Desenvolvimento Municipal (PDM) deve ser a referência máxima do sistema de planejamento, trazendo objetivos e metas para o uso e ocupação do solo, edificações, vocação econômica, grandes linhas e diretrizes gerais para as políticas públicas setoriais etc. Os planos plurianuais e os orçamentos anuais devem ser vistos e utilizados como passos intermediários, no tempo, para se atingir o que estiver preconizado neste PDM.

Em nível federal, o planejamento de longo prazo deve se expressar por meio de instrumentos da estratégia de desenvolvimento adotada pelos órgãos de planejamento central e da alta administração. No caso brasileiro, é utilizado, atualmente, o **Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento** (BRASIL, 2008).

O orçamento público, assim integrado em um sistema de planejamento que contemple os horizontes de longo, médio e curto prazos, consiste em uma peça orientadora e viabilizadora da ação quotidiana do governo, que compreende um conjunto de decisões estruturadas, voltadas para o alcance de objetivos socioeconômicos estratégicos, táticos e operacionais, democraticamente decididos, financeiramente sustentados pelos cidadãos-eleitores-contribuintes por meio de tributos e conduzidos à base de boa técnica pelos governantes, eleitos para compor os poderes Executivo e Legislativo.

Evidentemente, esta concepção teórica e abstrata não se verifica na totalidade nas práticas políticas e de gestão, mas o esforço sincero e diligente para que a distância entre esta visão ideal e os resultados obtidos de fato seja diminuída tem resultado em benefícios para governos e sociedades que nele se engajam, sem confiar demais na perspectiva tecnocrática e sem, por outro lado, deixar a política carente de informações e metodologias científicas e técnicas para a tomada de decisão.

O SISTEMA DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO



Planejamento orçamentário e curtíssimo prazo

Conforme se pode visualizar por meio do diagrama 3, a materialização final da decisão orçamentária se dá por meio da programação financeira de desembolso. É neste momento e por meio deste instrumento de gestão que o governo programa a liberação dos recursos financeiros necessários para as compras, aquisições e contratações, para que a ação de seus diversos órgãos seja levada a efeito.



Importante

Pode-se entender o plano plurianual e o orçamento anual como autorizações legislativas de gasto dadas ao Executivo, mediante sua solicitação planejada e justificada, para um período de quatro e de um ano, respectivamente. Quanto à programação financeira de desembolso, pode ser vista como autorizações diárias do alto comando da administração pública para a realização dos gastos necessários à ação conducente à realização do plano de governo.

A programação financeira de desembolso é o planejamento da execução financeira (objeto de estudo da unidade 2) e é a condição inicial, nesta fase, para a realização dos gastos, inclusive das compras públicas (objeto de estudo da unidade 3).

Enquanto a gestão orçamentária concentra-se na busca de consistência entre o atendimento das necessidades coletivas (mediado pelo alcance dos objetivos governamentais) e os objetivos e conteúdos dos programas de governo, a programação financeira de desembolso prioriza a viabilidade dos programas, projetos e atividades face à receita pública e outras fontes de financiamento. Quando ambas se realizam com adequado planejamento e controle, o governo desfruta de responsabilidade orçamentária e de responsabilidade financeira que, juntas, configuram a responsabilidade fiscal, no sentido técnico e não apenas legal da expressão.



A responsabilidade orçamentária pode ser monitorada pelo Legislativo e pela sociedade civil por meio do acompanhamento da elaboração e da aprovação das leis do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e orçamentária anual e da análise dos demonstrativos da execução orçamentária elaborados e tornados públicos periodicamente pelos governos (balanços, balancetes e outros documentos previstos nas leis de finanças públicas⁴).

A responsabilidade financeira é um elemento de mais difícil monitoramento, pois envolve o fluxo de caixa diário do governo. Raramente existem documentos com suficientes informações públicas e tempestivas para uma avaliação consistente e conclusiva, a não ser em horizontes temporais mensais, bimestrais e trimestrais. Esta limitação reduz as chances de maior controle das decisões e gastos no horizonte de curtíssimo prazo.

O máximo que se pode fazer é prestar atenção ao andamento das receitas, despesas e saldos diários hoje registrados em sistemas informatizados por parcelas crescentes dos governos. Mas este tipo de monitoramento, além de tecnicamente exigente, requer dedicação de tempo diário ou semanal, embora em certas circunstâncias (de contingenciamento de gastos, por exemplo) não se possa abrir mão de algum grau de controle parlamentar ou social da programação financeira de desembolso.

⁴ Ver na unidade 2 os demonstrativos geralmente previstos para dar consistência e transparência à execução orçamentária.



Programação financeira de desembolso na legislação brasileira

A gestão do fluxo de caixa, compatibilizando as despesas com os ingressos de receitas está prevista na Lei nº 4.320/64:

"TÍTULO VI

Da Execução do Orçamento

CAPÍTULO I

Da Programação da Despesa

Art. 47. Imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar.

Art. 48 A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos:

- a) assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil a soma de recursos necessários e suficientes a melhor execução do seu programa anual de trabalho;*
- b) manter, durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.*

Art. 49. A programação da despesa orçamentária, para feito do disposto no artigo anterior, levará em conta os créditos adicionais e as operações extra-orçamentárias.

Art. 50. As cotas trimestrais poderão ser alteradas durante o exercício, observados o limite da dotação e o comportamento da execução orçamentária."

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00) assim trata o mesmo assunto:

"CAPÍTULO II

Do planejamento

Seção IV

Da Execução Orçamentária e do Cumprimento das Metas

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. (Vide [Decreto nº 4.959, de 2004](#)) (Vide [Decreto nº 5.356, de 2005](#))

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Sendo a lei de responsabilidade fiscal uma lei complementar, conclui-se pela exigência de programação financeira de desembolso mensal e não trimestral, até porque as metas de resultado devem ser demonstradas bimestralmente."

6. Metodologias e classificações orçamentárias

Metodologias orçamentárias

A elaboração e execução do orçamento público se baseiam em metodologias orçamentárias⁵ que foram desenvolvidas para elevar a eficiência e o controle no uso dos recursos governamentais (DIAMOND, 2007). Conforme Umansky (2004), na medida em que, historicamente, a intervenção do governo na economia e sua atuação para resolver ou mitigar problemas sociais foi se ampliando, os recursos envolvidos (e, por consequência, a tributação) e os temas abarcados se tornaram mais numerosos e complexos, impedindo a continuidade do uso de metodologias simples de gestão orçamentária, voltadas apenas para registros viabilizadores da vigilância parlamentar sobre os gastos realizados pelo Executivo (o chamado orçamento tradicional, de natureza quase exclusivamente jurídica e contábil).

O orçamento-programa é uma metodologia criada nos Estados Unidos depois do segundo pós-Guerra que, graças ao esforço da Organização das Nações Unidas, nos anos 1960, se disseminou pelo mundo, sendo hoje amplamente adotada (GIACOMONI, 2012). De acordo com Diamond (2007), a orçamentação por programas consiste em gerir o gasto público de modo a assegurar o cumprimento das funções governamentais e focando a atenção na solução de problemas, por meio da concepção e implementação de programas.

Os programas são aglutinações de atividades e projetos, dotados de meios financeiros e demais recursos, para solucionar problemas, enfrentar situações ou promover condições que privilegiem o bem-estar social. Neles, as ações se voltam ao cumprimento das funções do governo a partir de prioridades estabelecidas de acordo com a realidade enfrentada; cada programa se baseia em um diagnóstico e em escolhas de alternativas com boa relação custo-benefício para alterá-lo favoravelmente ao interesse coletivo e ao bem-estar social.

O grande passo dado pelo orçamento-programa, ao ser criado, adotado e implementado, foi o de transformar a orçamentação numa prática gerencial e não meramente de controle político (GIACOMONI, 2012). A partir da disseminação dessa metodologia, os governos passaram a dispor de condições técnicas para maximizar seus resultados e atingir seus objetivos, na direção das missões estabelecidas a partir de decisões políticas democráticas, em que pese a incompleta adoção da prática em muitos dos governos que formalmente assumiram-na.

⁵ Para uma visão relacionando as metodologias orçamentárias e a qualidade do gasto público, ver Pires (2009).

Um dos maiores defeitos de que padece a orçamentação por programas é o incrementalismo: a cada ano, novos programas ou a destinação de recursos para programas antigos se dá quase que automaticamente, sobrecarregando as finanças públicas, muitas vezes sem suficientes justificativas. Para combatê-la, foi criado o orçamento base-zero (PYHRR, 1981), nos anos 1970. Esta metodologia, que nunca vingou, sequer nos Estados Unidos, onde foi criada, propunha que os governos organizassem os orçamentos à base de “pacotes de decisão”, cada um deles começando do ponto zero, ou seja, desconsiderando a existência de decisões anteriores de gasto. As enormes dificuldades para assim proceder, e as incertezas inerentes a um processo dessa natureza inviabilizaram a metodologia, dando sobrevida ao incrementalismo, até hoje objeto de preocupação constante na área orçamentária.

A orçamentação por desempenho é a metodologia mais conhecida depois da orçamentação por programa (DIAMOND, 2005, SHAH e SHEN, 2007). Ela de fato nasceu implícita no orçamento-programa, já que esta metodologia previa a análise custo-benefício na escolha dos programas e projetos, ou seja, exigia que o cumprimento das funções governamentais se desse por meio de programas nos quais os custos fossem previamente conhecidos e cujos resultados fossem avaliados em comparação com estes custos, a fim de serem escolhidos, para implementação, os economicamente mais eficientes, redundando em realizar mais com menos recursos. Mas o incrementalismo e a insuficiência da análise custo-benefício terminaram reduzindo o efeito dessa característica do orçamento-programa nos lugares em que foi adotado. Disso resultou uma nova onda de orçamentação por desempenho, nos anos 1980-90, associada aos esforços para combater os déficits públicos e desequilíbrios ou crises fiscais que assolaram o mundo (DIAMOND, 2007). Esta onda continua em movimento e crescendo, sendo defendida nos meios acadêmicos, técnicos, políticos e experimentada pelos governos em todo o mundo, com diferentes intensidades e resultados. Filc e Scartascini (2012) analisam as condições para a implementação do orçamento por resultados na América Latina.



Importante

As metodologias orçamentárias são de grande importância não só para o planejamento e a execução orçamentárias voltadas para o bom desempenho governamental, mas também para o controle parlamentar e social do gasto público, pois seu uso e manejo adequados pelos governos pode assegurar melhores resultados das políticas públicas, mais e melhores serviços públicos, além de melhor uso do dinheiro público e maiores possibilidades de equilíbrio fiscal com menor comprometimento das políticas sociais.

Exigir responsabilidade fiscal, orçamentária e financeira passa, contemporaneamente, por vigiar a seriedade técnica com que são decididas e implementadas as decisões de gasto governamental; e esta seriedade depende do conhecimento e da capacidade de aplicação, pelos governos, das metodologias orçamentárias por programa e por desempenho. Onde esta condição não se verifica, cabem reformas orçamentárias, que podem ser reivindicadas pelos representantes do povo (os parlamentares) ou pelo próprio povo, mobilizado e organizado em defesa de seus interesses.

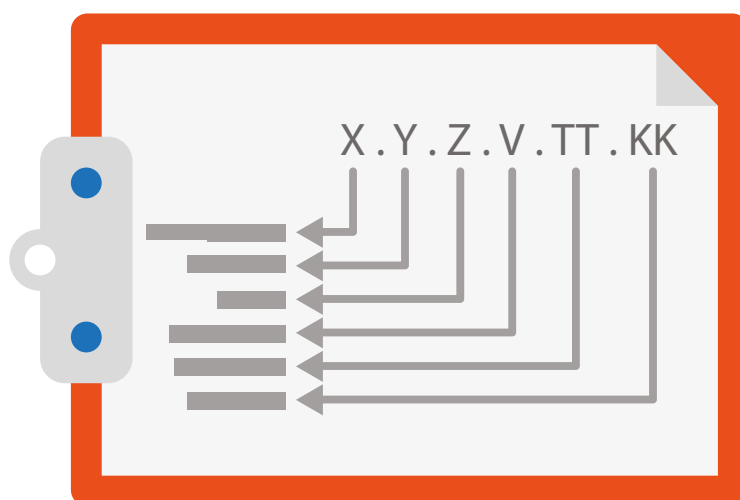
As reformas orçamentárias, todavia, apesar de ocorrerem com grande frequência, não solucionam definitivamente os problemas a que se propõem, levando Shick (2002) a se perguntar se a orçamentação tem algum futuro, em texto clássico que continua sendo uma referência obrigatória a todos que se dedicam às atividades ou estudos no campo do orçamento público.

Classificações orçamentárias

O sistema e o processo orçamentários se organizam a partir de uma lógica contábil, ou seja, estruturando-se com base no registro das variações patrimoniais (projetadas ou realizadas) pautado no raciocínio de contas, que se alteram à medida em que ocorrem saídas ou entradas de valores que, financeiramente, alteram bens, direitos e resultados.

São produzidos relatórios estruturados pelos planos de contas, os quais se expressam por meio das classificações orçamentárias.

Estas são listas organizadas de itens que esgotam as possibilidades de ocorrências financeiras, de receita ou despesa, respondendo, para cada fato contábil, perguntas relevantes, como: quanto foi gasto, no que foi gasto (classificação por elementos), quem gastou (classificação institucional ou administrativa), com que repercussão sobre o patrimônio (classificação econômica), no cumprimento de que função governamental e na implementação de que programa (classificação funcional-programática). Com que eficiência econômica (ou, com que relação custo-benefício) foi feito o gasto não é uma pergunta respondida pelas classificações orçamentárias, mas sim pelos indicadores de desempenho, que devem ser parte integrante dos programas, tal como preconizado principalmente pela orçamentação por desempenho.





Saiba Mais

As classificações orçamentárias no Brasil

No Brasil, existem dois grandes grupos de classificações orçamentárias. O primeiro grupo é o da classificação funcional-programática, sendo as funções estabelecidas, em nível federal, para todos os governos; e os programas dependentes da realidade de cada governo (federal, estadual ou municipal). O segundo grupo, obrigatório para todos os governos, é o das classificações segundo a natureza da despesa.

A classificação funcional-programática básica consta da Portaria nº 42/1999 do Ministério do Orçamento e Gestão, disponível em: <https://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>

As classificações segundo a natureza da despesa é a estabelecida pela Portaria Interministerial 163/00, disponível em: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria_Interm_163_2001_Atualizada_2011_23DEZ2011.pdf

O Manual Técnico do Orçamento (BRASIL, 2014) contém todas as classificações orçamentárias detalhadamente. As alterações pontuais ocorridas, ao longo dos anos, nessas portarias básicas podem ser conhecidas em: http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto_2016_1a-edicao-200515.pdf

Referências

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Orçamento Federal. **Manual Técnico do Orçamento (MTO)**. Brasília: MPOG/STO, 2014. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/MTO_2014_290713.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. **Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento**: Volume IV - Estudos Prospectivos - Escolhas Estratégicas. Brasília: MPOG/SPI, 2008. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/publicacoes_antigas/plan_territorial/estudo_de_plan_ter/vol_IV_estudos_prospectivos_escolhas_estrategicas.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Curso de Monitoramento Temático do PPA 2012-2015 e Acompanhamento Orçamentário da LOA**. Brasília: MPOG/SPI, 2013a. Disponível em: <http://www.seplan.mt.gov.br/arquivos/PPA%202012-15%20-%20Orientacoes_Plano%20e%20Anexos_GOV%20FEDERAL/Curso%20de%20Monitoramento%20Tem%C3%A1tico%20do%20PPA%202012-2015%20e%20Acompanhamento%20da%20LOA.PDF>. Acesso em: 19 jan. 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais 2014-2017 – Agendas de Desenvolvimento Territorial**. Brasília: MPOG/SPI, 2013b. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/130611_PPA_municipios.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2014.

CORBACHO, A.; CIBILIS, V. F.; LORA, E. (Edit.). **Recaudarno basta: losimpuestos como instrumento de desarrollo**. BID, 2012. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37768311>>. Acesso em: 25 jan. 2014.

DIAMOND, J. Do Orçamento por Programas para o Orçamento de Desempenho: o Desafio para Economias de Mercado Emergentes. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.). **Planejamento e Orçamento Governamental**. Brasília: ENAP, 2007. Vol. 2, p. 91-125.

FILC, G.; SCARTASCINI, C. Institucionespresupuestarias y resultados fiscales: diez años de búsqueda sobre cuestionesfiscales em el Departamento de Investigacionesdel Banco

Interamericano de Desarrollo. **Revista Internacional de Presupuesto Público**, ano XXXIII, n. 59, p. 89-148, nov.-dic./2005.

_____. **El presupuesto por resultados en América Latina Condiciones para su implantación y desarrollo**. BID, 2012. Disponível em: <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/10295.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2014.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 16ª. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

LLOSAS, H. P. Reformas Recientes en el Sistema Presupuestario de los Estados Unidos. **Revista Internacional de Presupuesto Público**, ano XXXVIII, n. 73, p. 41-80, jul.-ago. 2010.

MARTIRENE, R. A. **Manual de Presupuesto Plurianual**. Santiago de Chile: CEPAL/ILPES, 2007. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/ilpes/publicaciones/xml/0/32580/manual57.pdf>>. Acesso em 26 jan. 2014.

PIRES, V. Gestão orçamentária e qualidade do gasto público. In: BIZELLI, J. L.; FERREIRA, D. A. de O. **Governança pública e novos arranjos de gestão**. Piracicaba: Jacintha Ed., 2009.

_____. **Orçamento Público: abordagem tecnopolítica**. São Paulo: Ed. Cultura Acadêmica, 2011. Disponível em: <http://www.culturaacademica.com.br/catalogo-detalle.asp?ctl_id=154>. Acesso em: 20 jan. 2014.

POTERBA, J.; HAGEN, J. von. (Ed.). **Fiscal institutions and Fiscal Performance**. Chicago: University of Chicago Press, 1988.

PYHRR, P. A. **Orçamento base-zero**. Um instrumento administrativo prático para avaliação das despesas. São Paulo: Ed. Interciência/Edusp, 1981.

SANTISO, C. Parlamentos y presupuestos: La economía política del control presupuestario en América Latina. **Revista Internacional de Presupuesto Público**, ano XXXIV, n. 62, p. 37-86, nov.-dic. 2006.

SHAH, A.; SHEN, C.. A primer on performance budgeting. In: SHAH, A. (Ed.). **Budgeting and budgetary institutions**. Washington D.C.: The World Bank, 2007.

SHICK, A. **¿La presupuestación tiene algún futuro?** (Série Gestión Pública, 21). Santiago de Chile: ONU/CEPAL/ILPES, 2002. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/10671/lcl1736e.pdf>>. Acesso em: 19 jan.. 2014.

TER-MINASSIAN, T. Precondiciones para uma Introdução Exitosa de las Normas Fiscales Estructurales Basadas en Equilibrio en América Latina y el Caribe: Artículo Marco. **Revista Internacional de Presupuesto Público**, ano XXXIX, n. 77, p. 11-77, nov.-dic. 2011.

Caribe: Artículo Marco. **Revista Internacional de Presupuesto Público**, ano XXXIX, n. 77, p. 11-77, nov.-dic. 2011.

UMANSKY, I. Nuevas tendencias em gerencia pública y presupuesto. **Revista Internacional de Presupuesto Público**, Buenos Aires: ASIP, año XXXII, n. 55, p. 51-77, jul.-ago. 2004.

ZAPICO GOÑI, E. Nueva Aproximación a la Reforma Presupuestaria: Hacia un Modelo Coherente con el Contexto y Relevante para la Disciplina de Gasto a Nivel Agregado. **Presupuesto y Gasto Público**, n. 51, p. 199-230, 2008. Disponível em: <http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/51_EduardoZapicoGoñi.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2014.

Bibliografia Adicional

ALLEN, R. O Desafio de Reformar as Instituições Orçamentárias nos Países em Desenvolvimento, 2011. **Revista Internacional de Presupuesto Público**, ano XXXVIII, n. 76, p. 113-147, jul.-ago. 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Guia de Monitoramento PPA 2012-2015 : Módulo de Monitoramento Temático / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão*. Brasília: MPOG/STI, 2012. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/121003_Guia_Monito_Site_1.pdf>. Acesso em 19 jan. 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Indicadores - Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública**. Brasília: MPOG/STI, 2012. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/121003_orient_indic_triangular.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2014.

CURRISTINE, T. Performance Information in the Budget Process: Results for the OECD 2005 Questionnaire. **OECD Journal on Budgeting**, v. 5, n. 2, p. 87-131, 2005.

FARIA, R. O. de. **Orçamento por Resultados: Tendências, Perspectivas e Desafios**. In: SOF – Secretaria do Orçamento Federal. *III Prêmio SOF de Monografias: coletânea*. Brasília, SOF, 2011. P. 331-368.

MAKÓN, M. P. La Gestión por Resultados, ¿Es Sinónimo de Presupuesto por Resultados? **Revista Internacional de Presupuesto Público**, ano XXXVI, n. 66, p. 9-38, mar.-abr. 2008.

MARTNER, R. **Planificar y presupuestaren América Latina**. Santiago de Chile: CEPAL, 2008.

NASH, C. A. La teoria de la medición del costo social. In: HAVEMAN, R. H.; MARGOLIS, J. **Un análisis del gasto y las políticas gubernamentales**. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

ROBINSON, M. **Performance budgeting models and mechanisms**. In: HIGH-LEVEL SEMINAR ON PERFORMANCE BUDGETING, 2005, Washington DC. Anais... Washington DC: Fundo Monetário Internacional, 2005.

RODRÍGUEZ, J.; BONVECCHI, A. El papel del poder legislativo en el control presupuestario:

laexperiencia argentina enperspectiva comparada. Santiago de Chile: CEPAL, 2006.

SANCHES, O. M. O Ciclo Orçamentário: Uma Avaliação à Luz da Constituição de 1988. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.). **Planejamento e Orçamento Governamental**. Brasília: ENAP, 2007. Vol. 2, p. 187-217.

SCHICK, A. Uma agenda para la gestión presupuestaria. Un Documento Conceptual para Establecer una Red de Gestión Presupuestaria en la Región de América Latina y el Caribe (ALC). Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=620555>>. Acesso em: 12 jan. 2014.

Legislação Básica

Constituição Federal de 1988, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm .

Lei nº 4.320/64, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm .
Lei de Finanças Públicas.

Lei de Responsabilidade Fiscal (LC. nº 101/00), disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.

Lei nº 10.180/01, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10180.htm.

Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

Legislação sobre Contabilidade Pública: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/leg_contabilidade.asp

Leis instituindo o Plano Plurianual Federal: informações detalhadas para vários quadriênios disponível em <http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=s1086> .

Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais do Governo Federal: informações detalhadas para vários exercícios fiscais disponível em <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais> .

Outras leis, decretos e portarias referentes ao orçamento público no Brasil: consultar páginas 181-183 do Manual Técnico do Orçamento (BRASIL, 2014) ou pesquisar no SIOPLegis (<http://www.orcamentofederal.gov.br/legislacao>).

Fontes Adicionais de Conhecimento, Informações e Dados

Associação Brasileira de Orçamento Público (ABOP): <http://www.abop.org.br/>

Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP): <http://www.asip.org.ar/>

Câmara dos Deputados – Orçamento Brasil: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil>

Controladoria-Geral da União - Publicações: <http://www.cgu.gov.br/>. Disponibiliza extensa coleção de cartilhas e manuais sobre orçamento e controle das finanças públicas: <http://www.cgu.gov.br/publicacoes/>

Glossário de termos de finanças e orçamento público (Secretaria da Fazenda do Governo do Estado de São Paulo): <http://www.fazenda.sp.gov.br/contas1/glossario.shtm>

Glossário de termos orçamentários (Senado Federal): <http://www12.senado.gov.br/orcamento/glossario>

Glossário de termos orçamentários e sobre transparência (Governo Federal/Portal da Transparência): <http://www.portaltransparencia.gov.br/glossario/DetalheGlossario.asp?letra=d>

Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC): <http://www.inesc.org.br/>

Instituto Social IRIS: <http://www.socialiris.org/>

International Monetary Found (IMF) – Fiscal Affairs Department: <http://www.imf.org/external/np/fad/news/fadbroch.pdf>

OECD - Budgeting and public expenditures: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/>

Orçamento Fácil/Senado Federal: <http://www12.senado.gov.br/orcamentofacil>

vídeo 1: <http://www.youtube.com/watch?v=Bs4hs8tfVHI>

vídeo 2: <http://www.youtube.com/watch?v=u37F1fBwvEU>

vídeo 3: <http://www.youtube.com/watch?v=OKsr6mdR1bc>

vídeo 4: http://www.youtube.com/watch?v=hG1Vd_SsgCc

vídeo 5: <http://www.youtube.com/watch?v=leFch6LTb2c>

vídeo 6: <http://www.youtube.com/watch?v=Q66ZSkBLKr0>

vídeo 7: <http://www.youtube.com/watch?v=c1-7KkcxHUI>

vídeo 8: <http://www.youtube.com/watch?v=CWUNV7wOwYo>

vídeo 9: <http://www.youtube.com/watch?v=hdbAbKafuTU>

vídeo 10: <http://www.youtube.com/watch?v=hdbAbKafuTU>

vídeo 11: <http://www.youtube.com/watch?v=OPdGF5QGxYE>

Orçamento Federal ao Alcance de Todos:

http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamento-cidadao/ofat/revista_ofat_2014_web.pdf/view

PPA de Bolso: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/130415_ppa_de_bolso.pdf . Caderno para divulgação popular do PPA 2012-2015.

Responsabilidade Fiscal – Manuais (BNDES e IBAM): http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Paginas/livro_resp_fiscal.html. Manuais práticos e didáticos de gestão orçamentária municipal a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Senado Federal – Portal do Orçamento: <http://www12.senado.gov.br/orcamento/>

SIOPLegis: <http://www.orcamentofederal.gov.br/legislacao>. Consulta online da legislação orçamentária.

The World Bank – Financial Management: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/>

[EXTFINANCIALMGMT/0,,menuPK:313336~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:313218,00.html](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTFINANCIALMGMT/0,,menuPK:313336~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:313218,00.html)

Tribunal de Contas da União: <http://portal2.tcu.gov.br/TCU>