

## Principais mecanismos operacionais usados na gestão de finanças públicas

Mathias Talevi Betim (UTFPR) [mathiasbetim@hotmail.com](mailto:mathiasbetim@hotmail.com)  
Luiz Felipe Block (UEPG/UTFPR) [lf-block@hotmail.com](mailto:lf-block@hotmail.com)  
Larissa Riesemberg Bilar (UEPG) [larybilar@hotmail.com](mailto:larybilar@hotmail.com)  
Camila Portes dos Santos (UEPG) [caca\\_portes@hotmail.com](mailto:caca_portes@hotmail.com)  
Cesar Eduardo Abud Limas (UEPG) [cesar@interalfa.com.br](mailto:cesar@interalfa.com.br)

### Resumo:

Sendo o Poder Público um mero administrador das finanças públicas, nasce para os seus titulares o dever de informar ao povo a maneira como os recursos a este arrecadados foram empregados, durante o exercício para o qual foi legalmente autorizada sua utilização. Para tanto existem ferramentas para a correta gestão de finanças públicas. Para uma análise de toda a máquina orçamentária precisa-se então entender os principais, termos e funcionamento dos mesmos. Este artigo visa à fundamentação dos principais métodos administrativos usados na gestão pública. Iniciando com a despesa pública que está relacionada com a utilização de recursos do estado no custeio das atividades por ele desenvolvidas, na manutenção de suas instalações e equipamentos, na prestação de serviços para a sociedade e ainda na realização de investimentos e outros gastos voltados para o desenvolvimento da economia. Seguindo então para o Plano Plurianual (PPA) que é o instrumento legal de planejamento de maior alcance temporal no estabelecimento das prioridades e no direcionamento das ações do governo. Em seguida temos a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que funciona como um elo entre o PPA, e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Fundamentalmente o LDO busca sintonizar a LOA com as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidas no PPA. Finalmente a LOA discrimina os recursos orçamentários e financeiros para o atingimento das metas e prioridades estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias. O perfeito entendimento de toda a principal fundamentação pode responder algumas perguntas de como afinal o governo administra o dinheiro público.

**Palavras chave:** Reformas, Administração Pública, Plano Diretor.

### Key operating mechanisms used in managing public finances

#### Abstract

As the Government a mere administrator of public finances, born to their holders a duty to tell the people how the collected funds were used to this, during the year for which it was legally authorized use. For this there are tools for proper management of public finances. For an analysis of the whole machine budget must then understand the main terms and their functioning. This article is the administrative merits of the main methods used in public administration. Starting with public spending that is related to the use of state resources in funding the activities developed by it in maintaining its facilities and equipment in service to society and also in investment and other spending aimed at the development of the economy. Then follow to the Multiyear Plan (PPA) which is the legal instrument of longer-range planning time in setting priorities and direction of government actions. Then we have the Budget Guidelines Law (LDO) that acts as a liaison between the PPA and the Annual Budget

Law (LOA). Fundamentally, the LDO search LOA tune with the guidelines, goals and objectives of government, established in the PPA. Finally the LOA discriminates against budgetary and financial resources for achieving the goals and priorities established by the Budget Guidelines Law. The perfect understanding of all key rationale can answer some questions on how the government finally manages public money.

**Key-words:** Article, CONBREPRO 2011, Formatting

## 1. Introdução

As sucessivas crises que se abateram sobre a economia brasileira, no início da década de 1980, propiciaram oportunidade para que se promovesse ampla avaliação dos instrumentos de gestão de finanças públicas até então adotados no país. Iniciou-se na ocasião um longo processo de busca por maior conhecimento quanto às origens dos desajustes estruturais de nossa economia, ao tempo em que se desenvolveram diversos esforços para superar a situação de descontrole que então marcava a gestão das contas públicas no país.

Até meados da década de 1980, a elaboração de estatísticas sobre as contas públicas brasileiras tinha como principal deficiência a carência de dados confiáveis acerca da execução orçamentária e financeira dos governos, em todos os níveis. As poucas informações existentes eram disponibilizadas com expressiva defasagem temporal e com níveis de detalhamento inadequados às necessidades de análise. No governo federal, o problema era agravado pela multiplicidade de peças orçamentárias: o orçamento geral da união, o orçamento da previdência social e o orçamento monetário.

Os primeiros estudos para a reforma das finanças do governo federal se iniciaram ainda no governo do general João Figueiredo e tiveram forte impulso no governo do presidente Jose Sarney, tendo sido fundamental nos dois períodos, a liderança de Mailson de Nobrega, primeiro na condição de secretário geral do ministério da fazenda, e depois, já como ministro daquela pasta. Os governantes dos períodos seguintes deram continuidade à tarefa, de forma de que a lei de responsabilidade fiscal e o último grande marco desse processo que ainda hoje continua, com a introdução de ajustes pontuais. Mais recentemente, são relevantes os esforços no sentido do aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento e da gestão dos programas governamentais.

Para a disseminação dos benefícios para a população, tais como educação, saúde, saneamento, energia, transporte coletivo entre outros, o poder público realiza despesas que implicam na utilização de recursos públicos que são arrecadados dessa mesma população para que então volte em forma de escolas, hospitais, estradas etc. Tais despesas cobrem também a própria máquina estatal. Assim logo entendemos que o poder público apenas atua como guardião do dinheiro que arrecada, sendo assim um administrador e atuando através de seus agentes públicos e dos servidores públicos.

Sendo assim, já que o Poder Público não é dono do dinheiro e sim mero gestor, nasce para os seus titulares o dever de informar ao povo a maneira como os recursos a este arrecadados foram empregados, durante o exercício para o qual foi legalmente autorizada a sua utilização. Essa informação se presta ao Poder Legislativo, que é como sabemos o poder que, em nome do povo, autoriza as despesas, mediante discussão e aprovação da lei orçamentária. No modelo brasileiro, o Poder Legislativo conta para o exercício do controle com o auxílio de um órgão técnico, que é, conforme o caso, o Tribunal de Contas da União, os Tribunais de Contas dos Municípios.

No final da década de 1990 houveram mudanças nas classificações dos orçamentos, para que se transformassem em instrumentos de planejamento. Dessa transformação derivou a total integração dos seus instrumentos.

A constituição atribui ao Poder Executivo a responsabilidade pelo sistema de Planejamento e Orçamento, que tem como seus principais instrumentos o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

## 2. Despesa pública

Despesa pública é a denominação que se aplica à utilização de recursos do estado no custeio das atividades por ele desenvolvidas seja na manutenção de suas instalações e equipamentos, seja na prestação de serviços para a sociedade ou na realização de investimentos e outros gastos voltados para o desenvolvimento da economia.

Segundo Aliomar Baleeiro a despesa pública pode significar o conjunto dos dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de direito público, para o funcionamento dos serviços públicos; ou; 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.

Essas definições guardam características relevantes da despesa pública. A mais importante delas é a de que deve ser sempre antecedida de previsão orçamentária, contendo a fixação do total das despesas. Tal determinação está consagrada no artigo 167 da Constituição Federal.

O ordenamento jurídico brasileiro consagrou o princípio de que nenhuma despesa pública possa ser realizada sem que duas condições básicas sejam previamente satisfeitas.

- a. Prévia provisão dos recursos, mediante inclusão, nos orçamentos anuais, dos recursos destinados à cobertura dos custos específicos.
- b. Prévia autorização legislativa, o que não se confunde com a simples previsão orçamentária. Para que o agente público possa executar determinada despesa, é necessário que lei específica autorize a realização daquele gasto.

Nesse sentido, a Constituição Federal, em seu artigo 167, institui as seguintes vedações principais:

“I- O início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária;

II-A realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;”

Adicionalmente, a execução da despesa pública deverá se realizar com observância do seguinte dispositivo constitucional:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...”

O princípio da legalidade diz respeito à adequação da despesa e dos procedimentos a ela inerentes com a legislação que rege a matéria. Despesa legal ou regular é a que se submete estritamente aos termos da lei, não discrepando desta em momento algum. Para a sua regular efetuação, a despesa deve seguir os sucessivos estádios da autorização, liquidação e pagamento, levados a efeito segundo os ditames legais. Se em algum instante, ao efetuar uma despesa, o administrador se afasta da lei, irregular se torna o gasto, sendo a irregularidade tanto mais grave quanto maior é esse afastamento.

O princípio da moralidade diz que os atos administrativos devem estar, pois, imbuídos de um substrato ético, cuja realização é objeto, sem dúvida, do controle, como o são a legalidade, a legitimidade e a economicidade.

O princípio da impessoalidade segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, “traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimenotasas... O princípio em causa não é senão o próprio princípio da legalidade ou isonomia”.

Os aspectos apontados acima representam ângulos diversos do intuito essencial de impedir que fatores pessoais, subjetivos sejam os verdadeiros móveis e fins das atividades administrativas.

O princípio da publicidade vigora para todos os setores e todos os âmbitos da atividade administrativa. Um dos desdobramentos desse princípio encontra-se no inc. XXXIII do art. 5.º, que reconhece a todos o direito de receber, dos órgãos públicos, informações do seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral. Segundo Celso Lafer "numa democracia a visibilidade e a publicidade do poder são ingredientes básicos, posto que, permitem um importante mecanismo de controle 'ex parte populi' da conduta dos governantes... Numa democracia a publicidade é a regra básica do poder e o segredo, a exceção, o que significa que é extremamente limitado o espaço dos segredos de Estado" (A ruptura totalitária e a reconstrução dos direitos, 1988, p. 243-244).

A Constituição de 1988 alinha-se a essa tendência de publicidade ampla a reger as atividades da Administração, invertendo a regra do segredo e do oculto que predominava.

O princípio da eficiência foi acrescentado na Emenda Constitucional 19198 – Reforma Administrativa. Na legislação pátria o termo eficiência já aparecera relacionado à prestação de serviços públicos. Assim, a Lei Orgânica do Município de São Paulo, de 04.04.1990, no art. 123, parágrafo único, diz que ao 44 usuário fica garantido serviço público compatível com sua dignidade humana, prestado com eficiência, regularidade, pontualidade, uniformidade, conforto e segurança, sem distinção de qualquer espécie". Por sua vez, a Lei 8.987195 - Concessão e Permissão de Serviços Públicos - no § 1.º do art. 6.º, caracteriza o serviço adequado como aquele "que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação, modificidade das tarifas".

Agora a eficiência é princípio que norteia toda a atuação da Administração Pública. O vocábulo liga-se à ideia de ação, para produzir resultado de modo rápido e preciso. Associado à Administração Pública, o princípio da eficiência determina que a administração deve agir, de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população. Eficiência contrapõe-se a lentidão, a descaso, a negligência, a omissão - características habituais da Administração Pública brasileira, com raras exceções.

Os princípios, atuando para a verificação dos aspectos acima referidos, há de incidir sobre diferentes atos da administração, praticados com vistas à realização dos programas, projetos e metas por ela traçados, assim como para a satisfação de outras obrigações.

As despesas que compõe o Orçamento Público podem ser classificadas das mais diferentes formas, por exemplo, pelo objetivo adquirido, pelo órgão que fez a aquisição, ou pela data de aquisição. Isso se deve a linguagem essencialmente contábil do Orçamento, que nasceu com esse tipo de representação e se mantém até os dias de hoje por atender as suas múltiplas finalidades que são:

- Antecipar as situações patrimoniais;

- Registrar as movimentações do patrimônio; e
- Demonstrar os resultados alcançados pela gestão pública.

O orçamento é ao mesmo tempo instrumento de análise e de síntese, pois, no primeiro caso, possibilita a representação de toda e qualquer variação nos elementos patrimoniais no menor nível de detalhamento; e, no segundo, permite o agrupamento das contas de forma a oferecer uma visão global nos resultados alcançados pela gestão.

As classificações orçamentárias permitem visualizar a despesa sob diferentes enfoques ou abordagens, conforme o ângulo que se pretende analisar. Cada uma delas possui uma função ou finalidade específica e um objetivo original, que justificam sua criação e podem ser associados a um questionamento básico a ser respondido. O modelo brasileiro de classificação observa quatro critérios:

- Classificação Institucional responde à indagação “quem” é o responsável pela programação?
- Classificação Funcional responde à indagação “em que área” de ação governamental a despesa será realizada?
- Estrutura Programática responde à indagação “para que” os recursos são alocados?
- Classificação da Natureza da Despesa responde à indagação “o que” será adquirido e “qual” o efeito econômico da realização da despesa?

### **3. Plano Plurianual**

O plano plurianual (PPA) é o instrumento legal de planejamento de maior alcance temporal no estabelecimento das prioridades e no direcionamento das ações do governo. O PPA tem vigência ao longo de quatro exercícios financeiros, devendo seu projeto ser enviado para aprovação do Congresso Nacional até 31 de agosto do primeiro ano de cada mandato presidencial, para que sua execução tenha início no segundo ano desse mandato, concluindo-se no primeiro ano do mandato presidencial subsequente. A coordenação da elaboração do projeto da Lei do Plano Plurianual cabe ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por intermédio da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) e envolve a ativa participação de todos os órgãos da Administração Direta e Indireta do governo federal. Estabelece para a administração pública, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas que orientarão a aplicação de recursos públicos (e privados quando decorrentes de parcerias) para um período de quatro anos.

Considerando sua relevância como instrumento de planejamento de ação de governo, o PPA necessita ser formulado, executado, acompanhado e avaliado segundo rígidos critérios que lhe garantam:

- Credibilidade, junto à estrutura administrativa do Estado, ao legislativo e à população, conferindo-lhe status de compromisso entre o governo e a sociedade;
- Universalidade, demonstrando sua capacidade de adequar-se às peculiaridades das várias estruturas administrativas e diversidades sociais e regionais do Estado; e
- Vitalidade, na medida em que as estratégias e resultados previstos no Plano mantenham-se: i) alinhados às prioridades do Governo; ii) adequados à disponibilidade de recursos; e iii) coerentes com a realidade (influência dos ambientes interno e externo) experimentada pelo Estado.



Nesse sentido, estimula-se que a formulação do PPA seja precedida de um planejamento estratégico, ou, ao menos, que esse processo de formulação seja baseado em metodologias que garantam a prevalência da visão estratégica no conjunto do PPA. Um plano excessivamente operacional pode condena-lo ao fracasso por sua incapacidade de adaptar-se ao comportamento das inúmeras variáveis que compõe o cenário no qual está inserido o governo.

Todos os recursos do orçamento são alocados aos programas que estão previstos no PPA, na forma de ações orçamentárias, à exceção das transferências constitucionais devidas aos Estados e municípios e do pagamento de dívidas do Governo Federal. Os programas, contudo, são mais amplos e completos e integram também outras ações denominadas de “ações não orçamentárias”, que expressam outras fontes de recursos do governo para financiar o cumprimento da sua missão. (...) Desse modo, o programa passa a ser não só uma unidade para alocação de recursos de natureza fiscal, mas incorpora também os recursos disponíveis das agências oficiais de crédito, dos incentivos fiscais, dos fundos constitucionais de financiamento às regiões mais pobres, dos fundos administrados pelo Governo Federal, cujos recursos pertencem à sociedade, e dos dispêndios correntes das empresas estatais (não orçamentários pela legislação brasileira). Garces e Silveira (2002).

O PPA, estabelecido na Constituição Federal de 1988, representa a mais abrangente peça de planejamento e orçamento governamental, uma que vez promove a convergência do conjunto de ações públicas que visam o cumprimento das estratégias governamentais e dos meio orçamentários necessários à viabilização dos gastos públicos. Anteriormente à Constituição de 1988 havia o OPI – Orçamento Plurianual de Investimentos, que se limitava a planejar os investimentos e não chegava a abranger diretrizes, objetivos e metas para toda a administração federal, envolvendo as despesas de capital, as despesas decorrentes das despesas de capital e as despesas dos programas de duração continuada, como hoje o PPA abrange.

#### **4. Lei de Diretrizes Orçamentárias**

A LDO é o elo entre o Plano Plurianual (PPA), que funciona como plano de Governo, e a Lei Orçamentária Anual (LOA), instrumento de viabilização de execução dos programas governamentais. Uma das principais funções da LDO é estabelecer, dentre os programas incluídos no PPA, quais – como e com qual intensidade- terão prioridade na programação e execução do orçamento subsequente.

A LDO tem a finalidade precípua de orientar a elaboração dos orçamentos fiscal e da seguridade social e de investimento das empresas estatais. Busca sintonizar a Lei Orçamentária Anual (LOA) com as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidas no PPA.

De acordo com o parágrafo 2º do art. 165 da CF, a LDO:

- compreenderá as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;
- orientará a elaboração da LOA;
- disporá sobre as alterações na legislação tributária; e
- estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

##### **a. Elaboração**

##### **i. Projeto de lei**

O projeto de LDO (PLDO) é elaborado pela Secretaria de Orçamento Federal e encaminhado ao Congresso Nacional pelo Presidente da República, que possui exclusividade na iniciativa das leis orçamentárias. Composto pelo texto da lei e diversos anexos, o projeto de lei deve ser encaminhado ao Congresso Nacional até 15 de abril de cada ano.

Recebido pelo Congresso Nacional, o projeto inicia a tramitação legislativa observada as normas constantes da Resolução nº. 01, de 2006 – CN. O projeto de lei é publicado e encaminhado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO.

#### **4.1.2 Parecer preliminar**

O parlamentar designado para ser o relator do projeto de diretrizes orçamentárias (PLDO) deve, primeiramente, elaborar Relatório Preliminar sobre o projeto, o qual, aprovado pela CMO, passa a denominar-se Parecer Preliminar. Esse parecer estabelece regras e parâmetros a serem observados quando da análise e apreciação do projeto, tais como:

- condições para o cancelamento de metas constantes do projeto;
- critérios para o acolhimento de emendas; e
- disposições sobre apresentação e apreciação de emendas individuais e coletivas.

Além disso, o parecer preliminar avalia os cenários econômico-fiscal e social, bem como os parâmetros macroeconômicos utilizados na elaboração do projeto e as informações constantes de seus anexos, com o objetivo de promover análises prévias ao conteúdo apresentado. Como complemento à análise inicial, a CMO realiza audiência pública com o Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, antes da apresentação do Relatório Preliminar.

Ao relatório preliminar podem ser apresentadas emendas por parlamentares e pelas Comissões Permanentes da Câmara e do Senado.

#### **4.1.3 Emendas**

Após aprovado o parecer preliminar, abre-se prazo para a apresentação de emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias, com vistas a inserir, suprimir, substituir ou modificar dispositivos constantes do projeto.

Cada parlamentar, Comissão Permanente do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e Bancada Estadual do Congresso Nacional pode apresentar até cinco emendas ao anexo de metas e prioridades. Não se incluem nesse limite as emendas ao texto do projeto de lei. Para essa finalidade, as emendas são ilimitadas.

As emendas são apresentadas perante CMO, que sobre elas emite parecer conclusivo e final, que somente poderá ser modificado mediante a aprovação de destaque no Plenário do Congresso Nacional.

#### **4.1.4 Relatório**

O relator deve analisar o projeto de diretrizes orçamentárias e as emendas apresentadas, tendo como orientação as regras estabelecidas no Parecer Preliminar, e formalizar, em relatório, as razões pelas quais acolhe ou rejeita as emendas. Deve também justificar quaisquer outras alterações que tenham sido introduzidas no texto do projeto de lei. O produto final desse trabalho, contendo as alterações propostas ao texto do PLDO, decorrentes das emendas acolhidas pelo relator e das por ele apresentadas, constitui a proposta de substitutivo. O relatório e a proposta de substitutivo são discutidos e votados no Plenário da CMO, sendo

necessário para aprová-los a manifestação favorável da maioria dos membros de cada uma das Casas, que integram a CMO.

A Constituição Federal não estabelece prazo final para a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias. No entanto, determina que o Congresso Nacional não tenha direito a recesso a partir de 17 de julho enquanto o PLDO não for aprovado.

O relatório aprovado em definitivo pela Comissão constitui o parecer da CMO, o qual será encaminhado à Secretaria Geral da Mesa do Congresso Nacional, para ser submetido à deliberação das duas Casas, em sessão conjunta.

#### **4.1.5 Autógrafos e lei**

Após aprovado, o parecer da CMO é submetido à discussão e votação no Plenário do Congresso Nacional. Os Congressistas podem solicitar destaque para a votação em separado de emendas, com o objetivo de modificar os pareceres aprovados na CMO. Esse requerimento deve ser assinado por um décimo dos congressistas e apresentado à Mesa do Congresso Nacional até o dia anterior ao estabelecido para discussão da matéria no Plenário do Congresso Nacional.

Concluída a votação, a matéria é devolvida à CMO para a redação final. Recebe o nome de Autógrafo o texto do projeto ou do substitutivo aprovado definitivamente em sua redação final assinado pelo Presidente do Congresso, que será enviado à Casa Civil da Presidência da República para sanção.

O Presidente da República pode vetar o autógrafo, total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento. Nesse caso, comunicará ao Presidente do Senado os motivos do veto. A parte não vetada é publicada no Diário Oficial da União como lei. O veto deve ser apreciado pelo Congresso Nacional.

### **5. Lei Orçamentária Anual**

Com a evolução dos conhecimentos e técnicas de planejamento e de gestão das ações de política pública, o orçamento público deixou de ser exclusivo sistema de controle de poder político e passou a adquirir caráter de instrumento inerente ao planejamento.

Core (2001, p.4) citando Benedicto Silva, afirma que: “há quem considere coisas distintas e separadas o orçamento e o planejamento. Erro de observação. O planejamento e o orçamento, como processos, são incoercivelmente complementares”.

O planejamento, orçamento e gestão das finanças e políticas públicas compreendem todo um conjunto de ações que abrangem desde a construção da visão de futuro até a definição e execução de metas físicas e financeiras a serem atingidas e de muitos pormenores que possam ser vislumbrados. Nesse contexto, a Lei Orçamentária passa a ser a expressão monetária dos recursos que deverão ser mobilizados, no ano específico de sua vigência, para a execução das políticas públicas e do programa de trabalho do governo.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) discrimina os recursos orçamentários e financeiros para o atingimento das metas e prioridades estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e compreende:

- a) O orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público (art. 165, § 5º, inciso I, da CF/88);



- b) O orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto (art. 165, § 5º, inciso II, da CF/88); e
- c) O orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público (art. 165, § 5º, inciso III, da CF/88).

A Lei Orçamentária Anual é composta de três orçamentos diferentes: fiscal, da seguridade social e de investimentos das estatais. O orçamento fiscal abrange impostos e as despesas de toda a administração pública, incluindo os três poderes e as fundações mantidas pelo Estado.

O orçamento da seguridade social corresponde à ação do governo em três setores: saúde, previdência e assistência social. Por último, o orçamento de investimentos das estatais é responsável pelo montante total das receitas de capital (de origem não fiscal) a ser investido pelos órgãos públicos. A rubrica “investimentos”, constante nos três orçamentos, é um dos componentes mais importantes do orçamento federal, porque é basicamente aqui que se dá a participação dos parlamentares com a apresentação de emendas individuais e coletivas.

A participação dos congressistas depende, portanto, da disponibilidade de recursos de investimentos, os quais se baseiam nas receitas de capital. O Executivo é responsável pela coordenação e elaboração da Proposta de Orçamento Anual – POA, mais especificamente, compete à Secretaria de Orçamento Federal – SOF, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a coordenação e detalhamento da POA. A SOF estima o total de receitas e despesas de cada ministério (pessoal, contribuições previdenciárias, dívidas etc.), do Legislativo e do Judiciário.

Na sequência, define os parâmetros para todas as demais despesas, inclusive operacionais e de investimentos, além de especificar os limites de despesas para cada programa que cada um dos órgãos públicos se propõe a desenvolver. Após considerar esses limites orçamentários, cada ministério e órgão público devolve seu projeto à SOF, que fica com a responsabilidade de consolidar tudo em uma proposta única, o PLO, que é então encaminhado ao Congresso.

É importante notar que é nessa etapa que alguns parlamentares, especialmente os de mais prestígio e poder político, recorrem às suas redes políticas dentro dos ministérios e órgãos federais para incluir projetos de seu interesse na proposta que o Executivo deve enviar ao Congresso Nacional.

Em outras palavras, esses parlamentares saltam um estágio importante das negociações no Congresso, fazendo constar seus pedidos já no projeto enviado pelo presidente da República. É nessa fase que se dão as negociações mais ardilosas dentro do Poder Executivo, com cada parte buscando alargar seu quinhão do orçamento e o Tesouro procurando conter as reivindicações de todos. Mas o jogo orçamentário não acaba depois que o PLO é aprovado pelo Congresso e sancionado pelo presidente da República. Mesmo esgotadas essas etapas, ainda é possível modificar o projeto mediante créditos adicionais que abrem a possibilidade de introduzir novas emendas com potencial de redistribuir recursos.

Esse mecanismo institucional torna o processo orçamentário quase interminável, convertendo-o em um jogo sequencial em que Executivo e Congresso interagem em mais de uma ocasião.

#### **a. Funções do Orçamento Público**

Os objetivos da política orçamentária foram resumidos por Musgrave (1976,p.25) em: “1- assegurar ajustamentos na alocação de recursos [função alocativa]; 2- conseguir ajustamentos na distribuição da renda e da riqueza [função distributiva], e 3- garantir a estabilização econômica [função estabilizadora].

- Função alocativa, oferece bens e serviços públicos que não são ou não possam ser regularmente oferecidos pelo setor privado da economia, ou que seriam oferecidos em condições ineficientes; cria condições favoráveis para que o setor privado ofereça tais produtos a sociedade, eliminando ou reduzindo riscos ou custos que não possam ser suportados pelos produtores, realizando investimentos ou intervenções regulatórias, corrigindo ou mitigando as imperfeições da economia e interferindo sobre as externalidades, de forma a reduzir os efeitos negativos e ampliando os efeitos positivos
- Função distributiva promove intervenções na economia com o objetivo de tornar a sociedade menos desigual em todos os seus aspectos, tanto em relação ao acesso à renda quanto no que diz respeito ao acesso a bens e serviços públicos e aos benefícios gerais da vida em sociedade.
- Função estabilizadora promove o equilíbrio de preços, a manutenção do emprego e a estabilidade em geral da sociedade.

## 6. Conclusão

Com tantos aparatos para a sequência de toda uma gestão pública de finanças, percebe-se a complexidade das etapas a serem compreendidas e executadas pelo gestor. Fica muito claro também, a importância de tais ferramentas a serem seguidas para o uso correto dos recursos, já que uma vez empregados mal, acarretam em danos expressivos e extensos, em toda uma sociedade. Um melhor entendimento de tais fundamentos e mecanismos de gestão, que uma vez compreendidos pelo público em geral, pode ser capaz de formar cidadãos mais exigentes na busca constante da melhoria na qualidade, e uma abrangência cada vez maior dos serviços que o Estado presta.

Portanto, dentre todos esses mecanismos de gestão pública, a cultura de avaliação deve ser permanentemente incentivada como um instrumento importante e que tem impactos positivos na qualidade da gestão, na aprendizagem organizacional e na melhoria do desempenho da ação governamental.

## Referências

- ALBUQUERQUE**, Claudiano Manoel de; **MEDEIROS**, Marcio Bastos; **SILVA**, Paulo Henrique Feijó da. *Gestão de Finanças Públicas*. Coleção Gestão Pública. Brasília, 2006.
- AMADO**, Antônio A. O.. *A Classificação Funcional Programática como Instrumento da Programação Orçamentária*. Brasília, DF. ABOP, 1981.
- BRASIL**. Constituição (1988): Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília. DF. Senado, 1988.
- BRASIL**. Decreto n. 2.829, de 29 de outubro de 1998. *Estabelece normas para a elaboração e execução do plano plurianual e dos orçamentos da união e dá outras providências*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 30 out. 1998.
- BRASIL**, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretária de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *O desafio do planejamento governamental*. Brasília,DF. MP, 2002.

- CORE**, Fabiano Garcia. *Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento*. Brasília, DF. ENAPE, 2001.
- GARCES**, Ariel; **SILVEIRA**, José Paulo. *Gestão pública orientada para resultados no Brasil*. Revista do Serviço Público, Brasília, ano 53, n. 4, out./dez. 2002.
- GIAMBIAGI**, Fabio; **ALEM**, Ana Claudia. *Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ. Campus, 1999.
- GREGGIANIN**, Eugênio. *Reforma Orçamentária-efetividade do sistema de planejamento e orçamento (PPA/LDO/LOA)*. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br> >. Acesso em: 15/01/2011.
- LAFER**, C. *A reconstrução dos direitos humanos*. São Paulo: Cia. das Letras, 1988.
- MATIAS PEREIRA**, José. *Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil*. 2ª ed. São Paulo, SP. Atlas, 2003.
- MUSGRAVE**, Richard A. e **MUSGRAVE**, Peggy B. *Finanças Públicas: Teoria e Prática*. São Paulo, Campus, 1976.
- NÓBREGA**, Maílson da. *O Futuro Chegou: Instituições e Desenvolvimento no Brasil*. São Paulo, SP. Globo, 2005.
- REZENDE**, Fernando Antônio. *Finanças Públicas*. 2ª ed. São Paulo, SP. Atlas, 2001.