

# Leis Orçamentárias e Planejamento da Ação Governamental

## **ORÇAMENTO PROGRAMA**

### **O que é?**

É uma técnica orçamentária, constituída por um plano de ação, baseado no planejamento econômica e social, para direcionar a aplicação dos recursos públicos de maneira objetiva e transparente, com foco na relação entre recursos financeiros e resultados planejados.

### **Quando foi criado?**

Introduzida na esfera federal pelo Decreto-Lei nº. 200 de 23.02.1967.

## ORÇAMENTO FUNCIONAL

### O que é?

O orçamento programa constituiu o primeiro passo no sentido da reforma da técnica orçamentária. Consiste na vinculação de recursos financeiros a programas específicos e seus resultados.

*“O processo orçamentário funcional generaliza, de fato, a ideia de orçamento. Definindo as tarefas administrativas, contribui para precisar as responsabilidades e revela seus resultados”.*

### Como funciona?

As despesas são classificadas por **função, atividade e tarefas governamentais** (saúde, educação, tantas crianças a alfabetizar, tantos doentes a atender).

*Exemplos: gastos diários por leitos em hospitais, exames efetuados, crianças alfabetizadas.*

## ORÇAMENTO DE DESEMPENHO

### O que é?

Também conhecido como orçamento foi sugerido como recomendação para remodelação da concepção orçamentária do governo federal norte-americano, baseado em ***funções, atividades e projetos (portanto, “desempenho”)***.

Os objetos comprados se enfocam como fatores ou componentes de atividades e o objeto se considera significativo e se classifica em relação àquilo para o qual se usa, não em relação com seu caráter específico.

Classificação de execução: 1 tonelada de cimento é potencialmente um pedaço de rodovia. A ênfase recai sobre o processo, sobre o fim ou a realização.

# ORÇAMENTO DE DESEMPENHO

## Definições:

- 1)** mostrar os objetivos perseguidos por cada unidade administrativa integrante do Setor Público mediante uma classificação de suas funções, programas e atividades;
- 2)** organizar a administração financeira e adotar um sistema contábil que esteja de acordo com a classificação escolhida das funções, programas e atividades públicas;
- 3)** estabelecer um conjunto de medidas que permitam apreciar a execução do orçamento.

## **ADOÇÃO DO ORÇAMENTO PROGRAMA**

*experiência  
estrangeira*

**URSS:** essa concepção de planejamento econômico, social e financeiro surgiu na URSS a fim de promover o desenvolvimento do país.

- Longo prazo;
- Ideia de fundo nacional centralizado dos recursos monetários;
- Planejamento global.

**Países de democracia ocidental:** após a Segunda Guerra Mundial.

- Plano de Modernização e de Equipamento da República Francesa (Plano “Monnet”);
- Noruega, Suécia e Países-Baixos orientaram seus orçamentos segundo a técnica por programas;
- EUA: mudanças desde 1921 aprimorando suas técnicas orçamentárias, passando pelo orçamento funcional e orçamento de desempenho.

## Experiência brasileira

### Desenvolvimento em 3 fases:

- a) Orçamentação de planos;*
- b) Planejamento-orçamento;*
- c) Orçamento-programa.*

**Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional** ("Plano Especial"), **Plano de Obras e Equipamentos**, o **Plano SALTE** e o **Plano de Metas**.

Plano Especial: objetivo - "atender à urgência de se promover a criação de indústrias básicas, como a siderurgia e outras, a execução de obras públicas...".

Assemelha-se ao que temos hoje como **Orçamentos Plurianuais de Investimentos**.

**Crítica:** falta de programaticidade.

**LEI DE  
RESPONSABILIDADE  
FISCAL**

**LRF**

**Criação:**

**Antecedentes:**

- Década de 90 - introdução e desenvolvimento da cultura de gestão fiscal responsável no Brasil;
- Início da modernização da administração pública;
- Implantação de técnicas gerenciais;
- Queda dos índices de inflação (Plano Real);
- Necessidade de redução do déficit público;
- Intensificação do Sistema de Controle Externo;
- Aperfeiçoamento do Controle Interno;
- Leis mais rígidas sobre finanças públicas.

Lei de Responsabilidade Fiscal - princípio da administração pública.

**Lei Complementar nº. 101 de 4 de maio de 2000.**



## LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Exposição dos motivos:

visou “uma drástica e veloz redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da Economia”.

CF/88 arts. 163 e 169: necessidade de lei complementar para dispor sobre finanças públicas e outros temas correlatos, como a limitação das despesas com pessoal.

Art. 1º, parágrafo 1º LRF: “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a **ação planejada e transparente**, em que se previnem **riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas**, mediante o **cumprimento de metas de resultados** entre receitas e despesas (...)”.

## **RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL:**

**Planejamento  
da ação  
governamental**

**Absolutamente necessário  
para que se alcance os objetivos  
do Estado brasileiro.**

**Limitação do  
Gasto Público**

**Contratação de operações  
de crédito e despesas com  
pessoal.**

**Transparência**

**Publicidade dos atos.**

# Planejamento da Ação Governamental

- Ação coordenada e planejada - otimizar a aplicação dos recursos humanos e materiais para atingir os objetivos almejados;
- Princípio da eficiência;
- Leis de natureza orçamentária, baseadas na concepção de orçamento-programa;
- Vinculação da autorização do gasto público à realização dos programas, com objetivos, produtos e metas.
- Brasil: **Plano Plurianual** e **Leide Diretrizes Orçamentárias**.
- LRF: específica regras das leis orçamentárias: PPA, LDO e LOA (previstas no art. 165 da CF/88), obrigatórias para todos os entes da Federação.

# Plano Plurianual

- Principal instrumento em matéria de planejamento da ação governamental;
- Estabelece de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e de programas de duração continuada.
- Aplica-se a todos os entes federados;
- Lei de iniciativa do Poder Executivo a ser encaminhada até 4 meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato subsequente (4 anos).
- “Direciona-se, portanto, às despesas que têm relevância no longo prazo e são importantes para definir os rumos da administração pública no futuro”.

# Lei Orçamentária Anual

- Lei nº. 4.320/64: " A Lei de Orçamento conterà a discriminação da receita e despesas de forma a evidenciar a política econômica-financeira e o programa de trabalho do Governo".
- Despesas são dispostas em diversos demonstrativos, conforme classificação adotada na legislação;
- Finalidade de planejamento, classificação funcional, programas.
- Ênfase nos objetivos e metas do Governo.
- Demonstrativo de Gastos Tributários.

# A relação entre as normas orçamentárias

- As normas orçamentárias não constituem um fim em si:
  - Desenvolvimento econômico social
  - Transparência
  - *Desempenho*
  - Relação interdependente e vinculante. *Hierárquica ou horizontalmente?*
- Cabe manejo dos instrumentos de constitucionalidade na seara orçamentária?

# Normas orçamentárias no direito comparado

- Comparação com o Direito Português
- Escopo e extensão dos nossos instrumentos constitucionais
- A tese da horizontalidade

# Normas orçamentárias e eficiência

- Como os orçamentos poderiam ser instrumento de melhora dos gastos públicos?
- Aspectos econômico, político e jurídico do orçamento
- *Performance budget*



# Apontamentos Finais

- Importância da compreensão do papel de cada norma no ciclo orçamentário
- Reconhecimento das relações possíveis entre as normas orçamentárias e de seu impacto nas políticas (não) realizadas
- Reflexão sobre recursos possíveis para impulsionar práticas orçamentárias transparentes a partir do conhecimento do ciclo orçamentário

# BIBLIOGRAFIA

- SILVA, José Afonso da. Orçamento-programa no Brasil. São Paulo, RT, 1973, pp. 14-24.
- CONTI, José Mauricio. Planejamento orçamentário da administração pública no Brasil. São Paulo: Blucher, 2020, capítulo 2.
- FARIA, Rodrigo Oliveira de. PPA versus orçamento: uma leitura do escopo, extensão e integração dos instrumentos constitucionais brasileiros de planejamento. In CONTI, José. Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coords.). Orçamentos públicos e direito financeiro. São Paulo: RT, 2011, pp. 661-691.
- MENDES, Marcos. Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. Texto para discussão 39. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2008.
- OLIVEIRA, Weder de. Lei de diretrizes orçamentárias - gênese, funcionalidade e constitucionalidade. Belo Horizonte: Fórum, 2017, pp. 101-128 (cap. 2).