



CURSO DE

PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL

CURSO DE
PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DO
**ORÇAMENTO PÚBLICO
MUNICIPAL**

Elaboração:

Bruna Guimarães Gentil
Isabela Marques Lara Martins
Jefferson da Silva Assunção
Letícia Correa Borba
Mário Júnior Santos Siqueira
Sophia Fernandes Neves

Projeto Gráfico:

Isabela Marques Lara Martins
Mário Júnior Santos Siqueira

Orientação:

Paulo Ricardo Diniz Filho (professor do
Departamento de Ciência Política - UFMG)

Coorientação:

Geralda Luiza de Miranda (professora do
Departamento de Ciência Política - UFMG)
Glaucio Regis Florisbello (doutorando do Programa de
Pós-Graduação em Ciência Política - UFMG)

Apresentação

Bem-vindo(a) ao curso de Planejamento e Execução do Orçamento Público Municipal!

Esta iniciativa abrange conhecimentos básicos relativos ao arcabouço normativo, teórico e metodológico necessários à gestão eficaz dos recursos públicos municipais, fundamentais para o desenvolvimento sustentável e o bem-estar da comunidade. Foi elaborada no âmbito da disciplina Laboratório de Gestão e Políticas Públicas, componente do programa Imersão no Campo de Públicas, vinculado ao curso de Gestão Pública da UFMG, em atendimento à demanda apresentada pelos gestores da Secretaria Municipal da Fazenda, da Prefeitura de Nova Lima.

Ao final deste curso, espera-se que os participantes estejam aptos a contribuir significativamente para o planejamento estratégico financeiro do município, promovendo uma administração transparente, eficiente e responsável dos recursos públicos. Este conhecimento não apenas capacitará os profissionais para enfrentar os desafios contemporâneos da gestão pública, mas também para buscar constantemente melhorias e inovações na execução orçamentária.

Prepare-se para adquirir habilidades valiosas que não só beneficiarão sua carreira, mas também impactarão positivamente o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida dos cidadãos de Nova Lima.



Sumário

Disciplina 1	8
Arcabouço normativo para elaboração e execução do orçamento público	
1.1	9
Constituição Federal de 1988, art. 165	
1.2	9
Lei nº 4.320/1964: ateste e outras especificidades	
1.3	10
Lei de Responsabilidade Fiscal: limites e condições	
1.4	12
Nova Lei de Licitações (Lei Federal n. 14.133/2021): novas exigências para o Poder Público Municipal e impactos no processo orçamentário	
1.4.1	13
A fase preparatória conforme a Nova Lei de Licitações e sua importância na gestão orçamentária	
1.4.2	14
Os fiscais de contrato	
1.5	16
Entendendo o Ciclo Orçamentário Tradicional: PPA, LDO e LOA	
1.5.1	17
Plano Plurianual (PPA)	
1.5.2	20
Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO)	
1.5.3	22
Lei Orçamentária Anual (LOA)	
1.6	30
Explorando o Contexto Municipal de Nova Lima: Lei Orgânica e Decreto 14.007/2024	
1.6.1	30
Lei Orgânica do Município de Nova Lima (1990)	
1.6.2	30
Decreto 14.007/2024 - Processamento de Despesas	

1.6.2.1	_____	31
	Pontos importantes do Decreto 14.007/2024	
	Exercícios de Reflexão _____	33
Disciplina 2	_____	35
Arcabouço Conceitual do orçamento público		
2.1	_____	36
Composição orçamentária		
2.1.1	_____	38
	Forma de Implementação	
2.1.2	_____	39
	Detalhamento da Implementação	
2.1.3	_____	39
	Unidade Responsável	
2.1.4	_____	39
	Marcadores Específicos	
2.1.5	_____	39
	Atributos Específicos das Ações do Tipo Projeto	
2.1.6	_____	40
	Cadastro e Disponibilidade das Informações	
	Exercícios de Reflexão _____	40
2.2	_____	42
Receita		
2.2.1	_____	42
	Ingressos Extraorçamentários	
2.2.2	_____	42
	Receitas Orçamentárias	
2.3	_____	43
Classificação da Receita Orçamentária		
2.3.1	_____	43
	Natureza de Receita	
2.3.2	_____	43
	Categoria Econômica	
2.3.3	_____	44
	Origem	

	2.3.4	_____	44
	Espécie		
	2.3.5	_____	44
	Tipo		
Despesas	2.4	_____	44
	2.4.1	_____	45
	Despesas correntes		
	2.4.2	_____	45
	Despesas de capital		
	2.4.3	_____	45
	Despesas de custeio		
	2.4.4	_____	46
	Elemento de Despesa		
	2.4.4.1	_____	47
	Importância dos elementos de despesa		
	2.5	_____	48
Etapas da execução orçamentária			
	2.5.1	_____	48
	Empenho - Lei nº 4.320/1964, art. 58; LRF, art. 50, II; Decreto nº 93.872/1986.		
	2.5.2	_____	49
	Liquidação - Lei nº 4.320/1964, art. 63; Decreto nº 93.872/1986, arts. 36 a 41.		
	2.5.3	_____	49
	Pagamento - Lei nº 4.320/1964, arts. 62 e 64; Decreto nº 93.872/1986, arts. 42 a 44.		
	 Exercícios de Reflexão	_____	49
	2.6	_____	50
Instrumentos orçamentários			
	2.6.1	_____	50
	Créditos orçamentários		
	2.6.2	_____	50
	Suplementação		
	2.6.3	_____	51
	Contingenciamento		
	2.6.4	_____	51
	Descentralização de crédito orçamentário		

 Exercícios de Reflexão	51
Disciplina 3	52
Metodologia e Técnicas para o planejamento orçamentário municipal	
3.1	52
Para entender o Ciclo Orçamentário (elaboração e aprovação; execução e avaliação)	
3.1.1	53
Ciclo orçamentário X Exercício financeiro	
3.1.2	54
Ciclo orçamentário X Ciclo PDCA	
3.1.3	56
Execução orçamentária e financeira	
3.2	57
Orçamento Base Zero (OBZ): estratégia para elaboração de demandas	
3.3	58
Plano Anual de Contratações (PAC) conforme a Lei 14.133/21: exigências e práticas para otimização das obrigações legais	
Disciplina 4	60
Estratégias para aprimoramento da execução orçamentária	
4.1	61
Empenho tempestivo	
4.1.1	61
Identificação e avaliação de riscos financeiros	
4.1.2	63
Estratégias de mitigação de riscos	
4.1.3	66
Procedimentos de resolução de irregularidades e ou imprevistos	
4.1.4	68
Definição de responsabilidades dos setores envolvidos na execução e fiscalização de contratos; articulação colaborativa com setores afetados	
4.1.5	71
Ferramentas de gestão financeira para estimação de gastos de contratos e outras despesas fixas	

Conclusão _____ 74

Referências Bibliográficas _____ 75

DISCIPLINA 01:

Arcabouço Normativo

PARA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Neste material, exploraremos os principais aspectos legais e regulatórios que norteiam a gestão orçamentária do setor público, desde a esfera federal até o contexto municipal. O orçamento público desempenha um papel fundamental na administração governamental, sendo o instrumento por meio do qual são planejadas e geridas as receitas e despesas do Estado. Para garantir sua eficácia, transparência e responsabilidade na utilização dos recursos públicos, uma série de leis e regulamentos foram estabelecidos ao longo do tempo.



Iniciaremos nossa jornada explorando as definições contidas na legislação federal, como a Constituição Federal de 1988, a Lei n. 4.320/1964, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Nova Lei de Licitações. Em seguida, discutiremos o ciclo orçamentário tradicional, composto pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA), e sua regulamentação.

Além disso, mergulharemos no contexto municipal de Nova Lima, destacando a importância da legislação local, como a Lei Orgânica do Município, e de dispositivos específicos, como decretos municipais, para a elaboração e execução do orçamento público em nível local.

Ao final deste material, esperamos que você tenha adquirido um entendimento sólido sobre o arcabouço normativo que rege o orçamento público no Brasil e sua aplicação prática tanto na esfera federal quanto municipal.

Vamos começar nossa jornada rumo ao conhecimento e à compreensão desse tema crucial para a boa gestão dos recursos públicos!



1.1 Constituição Federal de 1988, art. 165

A observância do artigo 165 da Constituição Federal de 1988 é essencial para a estruturação e condução da gestão orçamentária no Brasil, estabelecendo as bases legais para a elaboração, a execução e o controle do orçamento público.

Um dos aspectos fundamentais do artigo 165 é a definição das responsabilidades entre os poderes Executivo e Legislativo no processo orçamentário. Conforme estabelecido no parágrafo 5, é competência do Poder Executivo elaborar e enviar ao Congresso Nacional o projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA), contendo a discriminação da receita e despesa públicas para o exercício financeiro seguinte. Por sua vez, o Congresso Nacional, conforme o §8, tem a responsabilidade de discutir e votar o projeto de Lei Orçamentária Anual, bem como suas emendas, observando os limites estabelecidos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pelo Plano Plurianual (PPA).

O artigo 165 também prevê medidas para garantir a continuidade da gestão pública em casos de não aprovação do orçamento dentro do prazo estabelecido. Conforme o §12, o Poder Executivo fica autorizado a gastar mensalmente um duodécimo das dotações previstas na proposta orçamentária anterior até a aprovação da nova lei orçamentária.

Podemos perceber, portanto, que o artigo 165 da Constituição Federal é indispensável para uma gestão orçamentária de qualidade, ao estabelecer diretrizes, responsabilidades e princípios fundamentais para a elaboração, execução e controle do orçamento público no Brasil. Seu cumprimento é crucial para garantir a transparência, a responsabilidade fiscal e a eficiência na gestão dos recursos públicos em prol do interesse da sociedade.

1.2 Lei nº 4.320/1964: ateste e outras especificidades

A Lei nº 4.320/1964 apresenta normas gerais de direito financeiro para a elaboração e execução dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, abrangendo diversos aspectos essenciais para uma gestão orçamentária e financeira eficiente e transparente. Um dos pontos centrais da Lei 4.320/1964 é a elaboração dos orçamentos públicos, que devem conter a discriminação detalhada da receita e despesa, demonstrando a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo. Além disso, a legislação estabelece a necessidade de controle rigoroso da execução orçamentária, exigindo autorização prévia para realização de despesas e atestes de notas fiscais ou documentos equivalentes como comprovação de sua legalidade e regularidade.



O que são atestes?

Atestes são documentos emitidos por autoridades competentes para certificar ou comprovar a veracidade de informações. No contexto da gestão pública e financeira, eles são frequentemente utilizados para validar despesas, como uma forma de evidenciar que os gastos foram realizados de acordo com as normas estabelecidas. Por exemplo: em um contexto de compra de determinado item através de processo licitatório, após recebido o item, é necessário que seja emitido um ateste que comprove que a compra foi realizada de acordo com as regras, quantidades e especificações estabelecidas no edital, e que o produto entregue pelo fornecedor foi aceito de forma definitiva pela administração. Apenas a partir disso é possível realizar o pagamento da Nota Fiscal gerada pela entrega dos itens licitados.

A Lei 4.320/1964 também estabelece princípios fundamentais para a elaboração e execução do orçamento público, como a universalidade, que determina a inclusão de todas as receitas e despesas na Lei de Orçamento, e a especialização, que proíbe dotações orçamentárias globais, exigindo a discriminação detalhada das despesas por natureza. Além disso, a legislação regula a abertura de créditos suplementares e a realização de operações de crédito por antecipação da receita, exigindo autorização legislativa e observância dos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, a ser tratada no tópico seguinte

1.3 Lei de Responsabilidade Fiscal: limites e condições

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101/2000, estabelece uma série de diretrizes fundamentais para a elaboração e execução do orçamento público, visando garantir a responsabilidade na gestão dos recursos e o equilíbrio fiscal. Essa lei estabelece limites para despesas com pessoal, endividamento público e operações de crédito.

Por exemplo, o limite de despesa total com pessoal não pode ultrapassar 60% da Receita Corrente Líquida (RCL) para a União, estados e municípios, e 6% para o Legislativo. A LRF também restringe a concessão de benefícios fiscais e incentivos tributários, exigindo estimativas de impacto orçamentário e financeiro para as medidas adotadas.

O que é Receita Corrente Líquida?

A Receita Corrente Líquida (RCL) é definida pelo Glossário de Termos Orçamentários do Congresso Nacional como:

“Indicador financeiro calculado a partir da receita corrente total do ente federado, deduzidos: a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal e as contribuições mencionadas na alínea “a” do inciso I e no inciso II do art. 195 (contribuição social patronal, do trabalhador e dos demais segurados da previdência social) e no art. 239 (PIS/PASEP) da Constituição Federal; b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição Federal.”



No que diz respeito à transparência e prestação de contas, a lei obriga a publicação de relatórios fiscais, balanços e demonstrativos contábeis, permitindo o controle social sobre a gestão dos recursos públicos. Além disso, impõe limites e condições para contratação de operações de crédito, exigindo autorização legislativa específica e observância de limites de endividamento.

Em caso de descumprimento das disposições da LRF, são previstas sanções e penalidades para os gestores públicos, como multas, cassação de mandato, inabilitação para o exercício de cargo público e proibição de contratar operações de crédito.

Dentre os artigos mais importantes da LRF estão o Art. 14 que trata dos limites para despesa total com pessoal; o Art. 16, trazendo vedações em relação à dívida pública; o Art. 48 sobre a abertura de créditos adicionais quando se fizer necessário; o Art. 59 a respeito da elaboração e aprovação do PPA, LDO e LOA; e o Art. 73, que traz prazos e procedimentos para controle das despesas com pessoal.

1.4 Nova Lei de Licitações (Lei Federal n. 14.133/2021): novas exigências para o Poder Público Municipal e impactos no processo orçamentário

Embora a Lei Federal n. 14.133/2021, conhecida como a Nova Lei de Licitações, não seja o foco principal desta apostila, é fundamental ressaltar a necessidade de um estudo mais profundo e específico sobre suas disposições, dadas as novidades por ela trazidas e o impacto significativo que possui na administração pública. Aqui, trataremos sobre alguns pontos específicos relevantes ao processo orçamentário.

A Lei Federal n. 14.133/2021 introduz significativas mudanças e novas exigências para o poder público no que diz respeito às aquisições de bens, serviços e obras. Essas alterações têm impactos diretos no processo orçamentário e na gestão financeira dos municípios. Entre as principais mudanças introduzidas pela nova lei, destaca-se o aumento do rigor e detalhamento no planejamento das contratações, incluindo a elaboração de estudos técnicos preliminares e termos de referência bem definidos. A transparência também é reforçada com a obrigatoriedade de publicação dos documentos do processo licitatório em um portal nacional de contratações públicas.

A lei também traz novos critérios de julgamento das propostas, como o menor preço, melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço, maior desconto, entre outros. Embora isso amplie as possibilidades de contratação, exige mais preparação e conhecimento dos gestores municipais. Além disso, as regras para dispensa e inexigibilidade de licitação foram detalhadas, com a definição de novos limites financeiros e procedimentos, simplificando algumas contratações, mas exigindo maior controle e justificativa por parte dos gestores.

A implementação de programas de integridade (compliance), controles internos e medidas de governança corporativa é outra exigência da lei, com o objetivo de prevenir fraudes e irregularidades nos processos licitatórios. A fiscalização e auditoria dos contratos também foram reforçadas, com a necessidade de criação de comissões de acompanhamento e fiscalização das contratações, a ser tratado posteriormente. Tais mudanças impactam diretamente o processo orçamentário municipal. A exigência de um planejamento mais detalhado das contratações reflete-se na elaboração do orçamento municipal, demandando maior precisão na previsão dos recursos necessários para cada contratação, tanto na Lei Orçamentária Anual (LOA) quanto no Plano Plurianual (PPA).

A implementação da nova lei traz desafios, no entanto, também apresenta oportunidades, como a melhoria na gestão das contratações públicas, resultando em maior eficiência, e a redução de fraudes através do fortalecimento dos controles internos e programas de integridade, gerando economias para os cofres públicos a longo prazo. Há uma grande oportunidade para melhorar a qualidade das contratações públicas como um todo, e cabe aos gestores de cada área finalística a preparação para assegurar a conformidade com a nova legislação.

1.4.1 A fase preparatória conforme a Nova Lei de Licitações e sua importância na gestão orçamentária

A fase preparatória de uma licitação é um pilar fundamental estabelecido pela Lei nº 14.133/2021 e deve ser estudada com cautela para que seja elaborada corretamente. Essa etapa preliminar a um processo licitatório consiste, resumidamente, em: Documento de Formalização de demanda (DFD); Estudo Técnico Preliminar (ETP); Análise de riscos; Orçamento estimado; Termo de Referência (TR); Edital. Aqui, nos cabe trazer a importância dessa fase na gestão orçamentária.

Quando identificada uma necessidade, é necessário que a formalização da demanda ocorra já nos moldes da Nova Lei de Licitações para se encontrar uma solução viável no mercado. A solução encontrada deve estar alinhada com os recursos financeiros disponíveis e é de extrema importância realizar uma cotação, mesmo que previa, para usar do orçamento como referência, evitando preços inexequíveis ou sobrepreço. Já na fase do Estudo Técnico Preliminar, por exemplo, é fundamental apresentar se há, ou não, viabilidade técnica e econômica, determinando a melhor solução para atender às necessidades da administração.

Em suma, a fase preparatória, conforme estabelecida pela Nova Lei de Licitações, é essencial para a gestão orçamentária eficiente na administração pública. Ela proporciona um planejamento detalhado, uma estimativa precisa de custos, uma análise rigorosa do impacto financeiro e orçamentário, além de promover transparência e eficiência, assegurando, assim, que os recursos públicos sejam utilizados de maneira estratégica para alcançar determinado objetivo ou ação finalística.



1.4.2 Os fiscais de contrato

A Nova Lei de Licitações enfatiza a importância da fiscalização eficiente dos contratos administrativos, atribuindo um papel fundamental aos fiscais de contratos. Esses profissionais têm a responsabilidade de garantir que as contratações sejam executadas conforme os termos acordados, contribuindo para a transparência e a integridade dos processos licitatórios, podendo ser responsabilizados pessoalmente. Preferencialmente, os fiscais de contratos devem ser servidores públicos efetivos do órgão ou entidade contratante, escolhidos com base em critérios técnicos e com conhecimentos e habilidades compatíveis com a natureza do contrato a ser fiscalizado. A Lei nº 14.133/21 também destaca a importância da capacitação contínua dos fiscais de contratos, que devem receber treinamento adequado para desempenhar suas funções de maneira eficiente e conforme a legislação vigente.

Os fiscais de contratos devem acompanhar e monitorar a execução dos contratos, verificando o cumprimento das cláusulas contratuais, prazos, especificações técnicas e a qualidade dos serviços ou produtos fornecidos. Este acompanhamento deve ser contínuo, desde a assinatura do contrato até sua conclusão, garantindo que todas as etapas sejam cumpridas conforme acordado. Além disso, é responsabilidade dos fiscais manter registros detalhados e atualizados sobre a execução dos contratos, incluindo a elaboração de relatórios periódicos que documentem o progresso, eventuais irregularidades ou problemas encontrados e as ações corretivas tomadas. Esses relatórios são essenciais para a transparência e prestação de contas, além de apoiar a tomada de decisões informadas pelos gestores públicos.

Outra função crucial dos fiscais de contratos é a gestão de riscos. Eles devem identificar e gerenciar riscos associados à execução dos contratos, antecipando possíveis problemas, avaliando impactos e implementando medidas preventivas e corretivas para mitigar esses riscos. A gestão eficaz de riscos contribui para minimizar atrasos, custos adicionais e problemas de qualidade. Manter uma comunicação eficaz com todas as partes envolvidas é igualmente importante. Os fiscais de contratos devem interagir regularmente com fornecedores, gestores e outros stakeholders para assegurar que todas as partes estejam cientes do progresso e de quaisquer questões que surgirem. A comunicação clara e transparente auxilia na resolução de problemas e na manutenção do alinhamento entre as expectativas e a execução.

Além disso, os fiscais devem assegurar que a execução dos contratos esteja em conformidade com a legislação vigente, normas técnicas e regulamentos internos. Eles também facilitam o trabalho das auditorias internas e externas, fornecendo toda a documentação necessária e colaborando na avaliação dos processos e resultados. Para desempenhar suas funções de maneira eficaz, os fiscais de contratos precisam ser capacitados e atualizados continuamente. Isso inclui treinamentos específicos sobre a nova lei, técnicas de fiscalização, gestão de contratos, entre outros temas relevantes. A capacitação contínua garante que os fiscais estejam preparados para lidar com as complexidades e desafios dos contratos administrativos.

O papel dos fiscais de contratos tem implicações diretas no processo orçamentário municipal. Uma fiscalização eficaz permite maior previsibilidade e controle sobre os custos dos contratos, evitando surpresas orçamentárias decorrentes de aditivos e atrasos. Isso contribui para uma execução orçamentária mais alinhada ao planejado, com menor incidência de desvios e necessidade de ajustes. A identificação precoce de problemas na execução dos contratos permite uma alocação mais eficiente dos recursos públicos, redirecionando esforços e verbas para áreas que necessitem de correções ou melhorias. Portanto, a fiscalização contribui para a otimização dos recursos disponíveis, evitando desperdícios e maximizando os resultados obtidos com os contratos.

A Nova Lei de Licitações (Lei Federal n. 14.133/2021) atribui um papel essencial aos fiscais de contratos na garantia da conformidade, eficiência e transparência das contratações públicas. A atuação diligente e competente dos profissionais aos quais essa função for designada é crucial para assegurar que os contratos sejam executados conforme o previsto, contribuindo para a eficácia do processo orçamentário e a integridade da gestão pública.

O que a Nova Lei de Licitações fala sobre a fiscalização de contratos?

Artigo 8: estabelece que a fiscalização dos contratos deve ser realizada por profissionais designados pelo órgão ou entidade contratante, preferencialmente servidores efetivos, capacitados e com competência técnica para tal, sendo permitida, conforme estabelecido no §1º, a “contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição”.

Artigo 117: descreve as responsabilidades dos fiscais de contratos, que incluem acompanhar e supervisionar a execução dos contratos, registrar e documentar todas as etapas da execução, relatar irregularidades e assegurar a conformidade legal dos serviços ou produtos entregues.

Artigo 169: enfatiza a importância da capacitação contínua dos profissionais envolvidos na fiscalização de contratos, para garantir que estejam aptos a desempenhar suas funções de maneira eficiente e conforme a legislação vigente.



1.5 Entendendo o Ciclo Orçamentário Tradicional: PPA, LDO e LOA

O ciclo orçamentário envolve várias etapas, flexíveis e dinâmicas, e instrumentos importantes para o planejamento, execução e controle das despesas e receitas do governo, e, por isso, é um processo fundamental para o funcionamento adequado das finanças públicas em qualquer país. Ao seguir esse ciclo, o governo pode alinhar suas políticas e prioridades com as necessidades da sociedade, promovendo o desenvolvimento econômico e social do país. Vamos explorar neste capítulo as três principais etapas desse ciclo, conforme a literatura: **o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).**

É pertinente salientar que a relação entre PPA, LDO e LOA é descrita como uma sequência lógica que garante a coerência e a eficácia do planejamento e da execução das políticas públicas. Isso se dá pois o PPA define o planejamento de longo prazo do governo, a LDO estabelece as diretrizes para a elaboração da LOA para o próximo ano, e a LOA detalha como os recursos serão efetivamente utilizados no ano seguinte, seguindo as diretrizes estabelecidas na LDO e os objetivos e metas do PPA.

Lembre-se: Cada uma das esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal) possui esses instrumentos que devem funcionar dentro dos prazos e conforme o estabelecido de forma concomitante e coesa.



1.5.1 Plano Plurianual (PPA)

O PPA é o primeiro e principal passo do ciclo orçamentário em todos os níveis de governo. Ele estabelece as **diretrizes, objetivos e metas** a serem seguidos pelo governo ao longo de um **período de quatro anos**. Define, também, as prioridades e os programas que serão implementados para alcançar esses objetivos, proporcionando uma visão de longo prazo das políticas públicas. Como exemplo: se o governo deseja investir em infraestrutura, saúde e educação nos próximos quatro anos, essas prioridades devem ser detalhadas no PPA, juntamente com os recursos financeiros previstos para cada área.

Quanto aos prazos, é relevante destacar que, de maneira geral, o Plano Plurianual (PPA) é elaborado a cada quatro anos. No âmbito federal, o processo de formulação do PPA tem início no segundo ano de mandato do presidente da República. Em contrapartida, o início do processo de elaboração do PPA estadual e municipal pode variar, mas, em geral, **ocorre no início do mandato do governador ou prefeito**, respectivamente. A etapa de elaboração deve ser concluída até o final desse ano, e, após finalizada, **o PPA entra em vigor no ano subsequente ao término do processo de elaboração**. Esses prazos são estabelecidos para garantir que o planejamento de médio prazo do governo seja elaborado e aprovado dentro de um cronograma que permita sua implementação eficaz e o alcance dos objetivos estabelecidos para o período de quatro anos do PPA.

O Plano Plurianual (PPA) é elaborado e executado pelos órgãos e entidades da administração pública, em conformidade com as diretrizes estabelecidas em todas as esferas do poder executivo. Essas diretrizes são fundamentais para **orientar as ações e investimentos do governo** ao longo de um período de quatro anos.

Os responsáveis pela elaboração e execução do PPA incluem as Unidades Orçamentárias (UOs), as Unidades Setoriais (OSs), e os Agentes Técnicos (ATs). Esses atores desempenham papéis importantes no planejamento, monitoramento e avaliação do PPA, garantindo que as metas e objetivos estabelecidos sejam alcançados de forma eficiente e transparente.

Nesse contexto é importante que as Unidades Orçamentárias, as Unidades Setoriais e os Agentes Técnicos interajam de forma coordenada para a elaboração e execução do orçamento público. As Unidades Orçamentárias então, são responsáveis por estabelecer diretrizes para a elaboração da proposta e alterações orçamentárias, realizar estudos de adequação da estrutura programática, formalizar ao órgão setorial a proposta de alteração da estrutura programática, coordenar o processo de atualização e aperfeiçoamento das informações constantes do cadas-

tro de ações orçamentárias, fixar os referenciais monetários, analisar e validar as propostas orçamentárias das unidades administrativas, e consolidar e formalizar sua proposta orçamentária.

Por sua vez, as Unidades Setoriais integram o Sistema de Planejamento e de Orçamento, coordenando o processo decisório no nível subsetorial, estabelecendo diretrizes mais específicas, definindo e divulgando instruções, normas e procedimentos, avaliando a adequação da estrutura programática, além de contribuir com processo de atualização das informações e dos referenciais monetários, validar as propostas e as alterações, e, por fim, formalizar a proposição do órgão.

Já os Agentes Técnicos fornecem suporte técnico e expertise para as UOs e USs, contribuindo com análises, estudos e pareceres técnicos que embasam as decisões orçamentárias, garantindo a conformidade com as normas e diretrizes estabelecidas, e auxiliando na elaboração de relatórios, análises de impacto e projeções orçamentárias.

Para uma compreensão mais clara e didática do processo orçamentário, é essencial identificar como os diversos agentes envolvidos atuam em cada etapa. A tabela 1 apresenta os principais atores que participam ativamente da elaboração, execução e controle do orçamento público, destacando suas responsabilidades e contribuições para a gestão financeira governamental. Ao conhecer o papel de cada agente, torna-se possível visualizar a complexidade e a interdependência das ações no contexto orçamentário, promovendo uma visão abrangente sobre o funcionamento desse processo.

TABELA 01

Principais atores que atuam na elaboração, execução e controle do orçamento público e suas responsabilidades

Poder Executivo	lidera o processo de elaboração do PPA, definindo as diretrizes, objetivos e metas do governo para o período de médio prazo.
Órgãos Setoriais e Unidades Orçamentárias	coordena os processos do ciclo orçamentário em seus respectivos setores, contribuindo com propostas, análises e justificativas para a elaboração do PPA.

Agentes Técnicos	órgãos ou estruturas funcionais que detêm informações especializadas sobre aspectos fundamentais da LDO e do PPA, contribuindo com conhecimentos técnicos para embasar as decisões durante o processo de elaboração e execução do PPA.
Sociedade Civil	participação por meio de consultas públicas, audiências e mecanismos de participação social, para garantir que as demandas e necessidades da população sejam consideradas no planejamento governamental.
Poder Legislativo	analisa o projeto de lei encaminhado pelo Executivo, propondo emendas e garantindo a fiscalização e o acompanhamento da execução do plano.
Órgãos de Controle	fiscalizam a execução do PPA, garantindo a legalidade, a eficiência e a eficácia na aplicação dos recursos públicos (Tribunais de Contas).

Fonte: Elaboração Própria



Saiba Mais



É relevante analisar como esses princípios e atores se aplicam em contextos específicos, como no município de Nova Lima. Localizada em Minas Gerais, Nova Lima apresenta desafios e particularidades que influenciam diretamente a gestão de suas finanças públicas. Ao explorar a realidade orçamentária desta cidade, é possível exemplificar de forma prática como os princípios orçamentários são implementados na esfera municipal, considerando as demandas locais, as políticas públicas prioritárias e a participação dos diversos agentes no planejamento e execução orçamentária. Na cidade de Nova Lima, os órgãos executivos municipais responsáveis pela elaboração do orçamento e pela gestão financeira podem variar de acordo com a estrutura administrativa do município. Alguns dos órgãos que geralmente estão envolvidos nesse processo são:

- Secretaria Municipal de Fazenda** ⊙ **Responsável por coordenar a elaboração do orçamento municipal, arrecadação de tributos, gestão financeira, contabilidade pública e controle interno.**
- Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão** ⊙ **Encarregada de coordenar o planejamento estratégico, a elaboração do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como a execução e o monitoramento das políticas públicas.**
- Controladoria Geral do Município** ⊙ **Responsável por realizar o controle interno, fiscalizar a execução orçamentária, garantir a legalidade e a transparência na gestão dos recursos públicos.**
- Câmara Municipal de Nova Lima** ⊙ **Órgão legislativo responsável por aprovar a Lei Orçamentária Anual (LOA) e fiscalizar a execução orçamentária pelo Poder Executivo, por meio de sua Comissão de Orçamento.**
- Departamento de Contabilidade** ⊙ **Responsável por registrar e controlar a execução orçamentária, financeira e patrimonial do município, garantindo a conformidade com as normas contábeis e legais.**

1.5.2 Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO)

Após a elaboração do PPA, o próximo passo é estabelecer a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), sendo essa uma peça fundamental no arcabouço legal do Brasil. Essa Lei foi instituída pela Constituição Federal de 1988 com o objetivo de **orientar a elaboração do orçamento anual de todo o Executivo nacional**. Além disso, a LDO expressa as **metas e prioridades da administração pública para o próximo ano fiscal**, alinhando-se com as diretrizes estabelecidas no PPA, faz alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Também, destaca-se que **cada nível de governo (federal, estadual e municipal) desenvolve sua própria LDO**, adaptando as diretrizes gerais às necessidades e realidades específicas de cada localidade.

A LDO passou por processos de modernização e atualização, integrado às adaptações locais, para promover maior transparência e eficiência na gestão pública como um todo. A inclusão de dispositivos que visam à responsabilidade na gestão fiscal, como limites para despesas com pessoal e dívida pública, reflete o compromisso com a estabilidade econômica e financeira dos entes subnacionais. Portanto, é considerada uma ferramenta essencial para garantir a previsibilidade e a sustentabilidade das contas públicas, contribuindo para o desenvolvimento econômico e social do país.

Essa lei desempenha um papel fundamental na organização e execução do orçamento de todo o Executivo nacional, garantindo transparência, controle e planejamento adequado dos recursos públicos. Além disso, ela também orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), define as regras para a execução do orçamento, limites de gastos, critérios para concessão de créditos adicionais e regras para a realização de investimentos. Ela serve como um guia para garantir a consistência entre o planejamento de longo prazo (PPA) e o orçamento anual (LOA).

De acordo com a Constituição, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve ser apresentada pelo Poder Executivo ao legislativo dentro dos seguintes prazos: até meados de abril para a submissão e até meados de julho para a aprovação, antes do início do recesso legislativo. Os prazos para a LDO Estadual e Municipal variam conforme a legislação vigente em cada esfera, mas seguem um cronograma análogo ao federal, com a proposta sendo enviada pelo Executivo ao legislativo estadual ou municipal até meados de abril, e a aprovação sendo realizada até meados de julho.



Lembre-se:

- Encaminhamento do Projeto da LDO: O governo deve enviar o projeto da LDO ao legislativo até oito meses antes do final do ano fiscal correspondente.
- Análise e Aprovação da LDO: O legislativo tem a responsabilidade de analisar e aprovar a LDO até o final do primeiro semestre do ano, assegurando que as diretrizes orçamentárias sejam estabelecidas antes da elaboração do Orçamento Anual.
- Execução das Diretrizes da LDO: Uma vez aprovada, a LDO guia a elaboração do Orçamento Anual e a execução das despesas públicas ao longo do ano fiscal.
- Acompanhamento e Avaliação: Durante o ano, as metas e prioridades definidas na LDO são monitoradas e avaliadas para garantir o alcance dos objetivos governamentais

1.5.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)

Como vimos anteriormente, o arcabouço orçamentário tem como base uma sequência lógica cíclica que engloba e articula todos os níveis de governo e suas capilaridades. Para completar o ciclo, temos a Lei Orçamentária Anual (LOA), que é o instrumento utilizado para detalhar e autorizar as despesas e receitas do governo para o ano seguinte. A LOA é elaborada com base nas diretrizes estabelecidas no PPA e na LDO, refletindo as prioridades e metas definidas para aquele período específico. Ela especifica quanto será gasto em cada área, quais programas serão financiados e de onde virão os recursos para financiar essas despesas. É a partir dela que são definidos os orçamentos de todas as instituições, órgãos e entidades da administração pública.

Conforme estabelecido pela Constituição de 1988 a LOA compreende os seguintes orçamentos setoriais: Orçamento Fiscal, Orçamento de Investimento e Orçamento da Seguridade Social. O primeiro refere-se aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, incluindo fundações instituídas e mantidas pelo poder público. Já o segundo, trata das empresas em que a União detenha a maioria do capital social com direito a voto, direta ou indiretamente. O último engloba todas as entidades e órgãos vinculados à seguridade social, sejam da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público. Essa formatação da LOA, consolidando três orçamentos distintos, levou a doutrina a atualizar o princípio orçamentário da unidade para o princípio da totalidade.

No âmbito municipal de Nova Lima, a LOA (Lei Municipal 3.095) aprovada em dezembro de 2023, assume um papel fundamental na gestão financeira do município para o exercício de 2024, sob a luz do Art. 165 da Constituição Federal brasileira. Esta legislação não se limita apenas a uma formalidade administrativa; ela é um documento estratégico que estabelece as bases para a captação de recursos e a alocação responsável dos mesmos.

Ao detalhar as estimativas de receitas e ao definir as despesas, a Lei Municipal 3.095 visa assegurar não apenas a sustentabilidade fiscal, mas também a capacidade de investimento em áreas prioritárias para o desenvolvimento socioeconômico local. Dessa forma, busca-se não apenas atender às demandas da população de Nova Lima, mas também fortalecer a infraestrutura urbana, os serviços públicos essenciais e os programas sociais.

Assim como a Lei Orçamentária Anual federal, que consolida diferentes orçamentos setoriais para melhor gerir os recursos públicos, a Lei Municipal 3.095 estabelece os setores orçamentários essenciais para a gestão financeira do município. O Orçamento Fiscal inclui recursos destinados à Câmara Municipal, secretarias municipais e demais órgãos da administração direta e indireta, como a Secretaria de Saúde para custeio de hospitais e postos de saúde, e a Secretaria de Educação para manutenção de escolas e pagamento de professores. Já o Orçamento de Investimento direciona verbas para projetos de infraestrutura, como a construção de novas vias públicas, reforma de praças e parques municipais, além de investimentos em equipamentos para melhorar os serviços públicos, como máquinas para limpeza urbana e veículos para transporte escolar.

Por fim, o Orçamento da Seguridade Social destina recursos para programas sociais, como o Bolsa Família e o Programa de Assistência Social, além de cobrir despesas com benefícios previdenciários, como aposentadorias e pensões para servidores municipais. Esses setores orçamentários garantem uma distribuição adequada dos recursos públicos em Nova Lima, promovendo o desenvolvimento urbano, a melhoria dos serviços oferecidos à população e o fortalecimento das políticas sociais essenciais para o bem-estar dos cidadãos.



Explorando princípios orçamentários

Os princípios orçamentários são fundamentos essenciais que norteiam a elaboração, execução e controle do orçamento público, desempenhando um papel de suma importância na gestão financeira e na transparência das ações governamentais. Esses princípios conduzem todo o ciclo orçamentário para garantir a eficiência, a legalidade, a transparência e a responsabilidade na utilização dos recursos públicos, contribuindo para a promoção do equilíbrio fiscal, a alocação adequada de recursos e o alcance dos objetivos estabelecidos nas políticas públicas. Neste contexto, compreender e aplicar os princípios orçamentários é indispensável para uma gestão pública voltada para o interesse coletivo.

Princípios Orçamentários Atuais:

- **Legalidade ;**
- **Universalidade;**
- **Anualidade ou Periodicidade;**
- **Orçamento Bruto;**
- **Unidade ou Totalidade;**
- **Especificação;**
- **Publicidade;**
- **Equilíbrio;**
- **Não Afetação;**
- **Economicidade;**
- **Exclusividade**



- **Legalidade:** As despesas e receitas devem estar previstas em lei orçamentária.
- **Universalidade:** O orçamento deve abranger todas as receitas e despesas do ente público, sem omissões ou exclusões.
- **Anualidade ou Periodicidade:** O orçamento é elaborado para um período de um ano fiscal, devendo ser renovado anualmente.
- **Orçamento Bruto:** Todas as receitas e despesas devem ser apresentadas de forma bruta, sem compensações entre elas.
- **Unidade ou Totalidade:** O orçamento deve ser único, sem fragmentações que possam dificultar sua compreensão e controle. O orçamento deve abranger todas as receitas e despesas, apresentando um panorama completo da gestão financeira do ente público.
- **Especificação:** As receitas e despesas devem ser classificadas de forma detalhada, permitindo o acompanhamento e controle mais eficazes.
- **Publicidade:** O orçamento deve ser transparente e acessível ao público, promovendo a prestação de contas e o controle social.
- **Equilíbrio:** As despesas previstas no orçamento não podem superar as receitas estimadas, garantindo a sustentabilidade fiscal.
- **Não Afetação:** As receitas devem ser arrecadadas e as despesas realizadas conforme a vontade da lei, sem vinculações específicas.
- **Economicidade:** As despesas públicas devem ser realizadas de forma eficiente e econômica, buscando o melhor uso dos recursos disponíveis.
- **Exclusividade:** O orçamento deve se limitar a questões de natureza fiscal e financeira, sem abranger temas que não estejam diretamente relacionados à gestão dos recursos públicos. Este princípio visa garantir a clareza e a transparência do orçamento, evitando a inclusão de assuntos que fogem ao escopo orçamentário e que poderiam comprometer a sua objetividade e eficácia.



Limites Constitucionais e Legais na Elaboração da Proposta Orçamentária Anual

A elaboração da proposta orçamentária anual no Brasil está sujeita a diversos limites constitucionais e legais, que visam assegurar uma gestão responsável e transparente dos recursos públicos. Estes limites são fundamentais para manter a disciplina fiscal, garantir a alocação eficiente dos recursos e promover o equilíbrio das contas públicas. A seguir, são descritos os principais limites que devem ser observados:

Limites Constitucionais

Regra de Ouro (Art. 167, III, da Constituição Federal)

"Art. 167. São vedados:

...

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta."



Limites de Despesa com Pessoal (Art. 169, CF)

Os entes federativos devem respeitar percentuais específicos de despesas com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida (RCL), conforme estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Esses percentuais são de 50% para a União, 60% para os estados e 60% para os municípios. Esses limites têm o objetivo de garantir que os gastos com pessoal não comprometam a saúde financeira do ente federativo, promovendo uma gestão mais equilibrada e sustentável.

"Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

§ 2º A criação de cargos, empregos e funções na administração direta e autárquica ou sua alteração só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

§ 3º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a receita de impostos a órgãos, fundos ou despesas, desde que atendam aos requisitos estabelecidos nesta Constituição, inclusive quanto à observância de limites de despesa com pessoal.

§ 4º A lei disporá sobre:

I - limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios, de autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público estadual e municipal, para garantir o pagamento do serviço da dívida;

II - limites e condições para a inscrição de restos a pagar, que não poderão exceder, no encerramento de cada exercício financeiro, o montante das despesas de capital realizadas no exercício;

III - normas de admissão de pessoal, a qualquer título, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, e revogação, sempre que necessário, de nomeação feita sem essa observância;

IV - prazo para o pagamento dos débitos decorrentes de sentenças judiciais;

V - medidas para o controle das despesas de pessoal e a forma de compensação de uma renúncia de receita."

Aplicação Mínima em Saúde e Educação

Saúde (Art. 198, §2º, CF): Estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem aplicar um percentual mínimo da receita de impostos em ações e serviços públicos de saúde.

"Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III - participação da comunidade.

§ 1º - O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.

§ 2º - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

I - no caso da União, na forma definida em lei complementar;

II - no caso dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nas respectivas receitas tributárias líquidas, não se incluindo nesta base de cálculo a receita proveniente de transferências constitucionais e legais da União."

Educação (Art. 212, CF): Determina que a União deve aplicar, anualmente, no mínimo 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no mínimo 25% da receita resultante de impostos, incluindo transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

"Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º - A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º - Para efeito do cumprimento do disposto na alínea 'e' do inciso I do § 1º do art. 212 da Constituição Federal, serão considerados os recursos recebidos a título de royalties pela exploração de petróleo e gás natural oriundos de campos localizados na plataforma continental.

§ 3º - A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação.

§ 4º - As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei."

Repasse ao Poder Legislativo e Judiciário (Art. 168, CF)

"Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia vinte de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º."

Limites Legais

Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000)

Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Principais Dispositivos:

- Limites de Endividamento: Define limites para a dívida consolidada e mobiliária da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.
- Despesas com Pessoal: Fixa limites para gastos com pessoal ativo e inativo e estabelece medidas de ajuste caso esses limites sejam ultrapassados.

- **Transparência e Controle:** Requer a publicação de relatórios de gestão fiscal e a criação de metas fiscais.

"Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

Art. 2º 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 e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar."

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Estabelece as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) e dispõe sobre alterações na legislação tributária.

Lei Orçamentária Anual (LOA)

Estima as receitas e fixa as despesas do governo para o ano seguinte.

A observância dos limites constitucionais e legais é essencial para a elaboração de uma proposta orçamentária anual que promova a responsabilidade fiscal, a eficiência na alocação de recursos e a transparência na gestão pública. Esses limites garantem que as políticas públicas sejam financiadas de maneira sustentável, contribuindo para o desenvolvimento econômico e social do país. Além disso, o cumprimento desses limites é monitorado por órgãos de controle interno e externo, como os Tribunais de Contas, que fiscalizam a aplicação dos recursos públicos.





Lembre-se:

A reserva de contingência está diretamente relacionada com a Lei Orçamentária Anual (LOA), que é o instrumento legal que estabelece as receitas e despesas do governo para o ano seguinte. Na LOA, a reserva de contingência é uma rubrica específica que prevê a alocação de recursos para situações imprevistas ou emergenciais que possam surgir durante a execução do orçamento.

A inclusão da reserva de contingência na LOA permite que o governo tenha flexibilidade para lidar com eventos inesperados que possam impactar as finanças públicas, sem a necessidade de recorrer a suplementações orçamentárias ou remanejamentos de recursos de outras áreas. Dessa forma, a reserva de contingência atua como um mecanismo de segurança para garantir a estabilidade financeira e a capacidade de resposta do governo diante de imprevistos.

É importante que a utilização da reserva de contingência seja feita de forma transparente e de acordo com critérios estabelecidos na legislação, garantindo a legalidade e a prestação de contas sobre o uso desses recursos adicionais. Assim, a reserva de contingência na LOA desempenha um papel fundamental na gestão financeira do governo, assegurando a capacidade de enfrentar situações não previstas sem comprometer o equilíbrio orçamentário.

A seguir, vamos especificar de forma dinâmica as datas e prazos do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) em um contexto genérico, seguindo o ciclo orçamentário no Brasil:

TABELA 02

Prazos e vigência das leis orçamentárias

	PPA	LDO	LOA
Envio ao Poder Legislativo	Até 4 meses antes do final do primeiro exercício financeiro do mandato do novo governante	Até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro	Até 4 meses antes do final do exercício financeiro anterior a sua vigência

Devolução ao Poder Executivo	Até o encerramento da sessão legislativa do ano do seu envio	Até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa	Até o encerramento da sessão legislativa do ano do seu envio
Vigência	Até o final do primeiro exercício financeiro do mandato subsequente	18 meses	12 meses

Fonte: Elaboração Própria



1.6 Explorando o Contexto Municipal de Nova Lima: Lei Orgânica e Decreto 14.007/2024

1.6.1 Lei Orgânica do Município de Nova Lima (1990):

A Lei Orgânica de um município é uma legislação fundamental que estabelece as normas básicas de organização, funcionamento e competências do governo local. No caso de Nova Lima, a sua Lei Orgânica, promulgada em 1990, é um documento essencial que delinea os princípios e diretrizes que regem a administração pública municipal.

A Lei Orgânica estabelece os princípios que devem nortear a atuação dos poderes públicos municipais, como os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Também define a estrutura e competências dos poderes executivo, legislativo e judiciário municipais, delineando as atribuições de cada um deles e a forma de funcionamento. No que tange à participação popular, a lei preconiza a participação da comunidade na gestão pública, através de mecanismos como audiências públicas, conselhos municipais e iniciativas de democracia participativa. Além de estabelecer diretrizes para áreas como saúde, educação, meio ambiente, urbanismo, entre outras, definindo as responsabilidades do município nessas áreas.

1.6.2 Decreto 14.007/2024 - Processamento de Despesas:

O Decreto 14.007/2024 de Nova Lima MG estabelece importantes diretrizes e procedimentos administrativos relacionados ao empenho, liquidação e pagamento de despesas no âmbito do município. Este decreto visa garantir a correta execução orçamentária, a transparência na gestão dos recursos públicos e o cumprimento das normas legais vigentes.

Nesta apostila , serão abordados de forma detalhada os principais aspectos do Decreto 14.007/2024, destacando as etapas e requisitos necessários para a autorização, liquidação e pagamento de despesas, bem como a importância do papel do gestor do crédito orçamentário nesse processo. Além disso, serão apresentados exemplos práticos, orientações claras e dicas úteis para auxiliar os profissionais responsáveis pela execução orçamentária a atuarem em conformidade com a legislação municipal.

Por meio desta apostila, espera-se fornecer um guia abrangente e de qualidade para aqueles que lidam com a execução de despesas públicas em Nova Lima MG, contribuindo para uma gestão eficiente, transparente e legal dos recursos públicos municipais.

1.6.2.1 Pontos importantes do Decreto 14.007/2024:

No processo de autorização, é essencial realizar o empenho prévio da despesa, verificando a disponibilidade orçamentária e a regularidade fiscal do fornecedor, emitindo a Nota de Empenho. Na etapa de liquidação, deve-se verificar a conformidade da entrega do bem ou serviço, comparar a documentação com os termos do contrato, atestar o recebimento e emitir o documento de liquidação da despesa. Por fim, no pagamento, é crucial conferir a documentação completa do processo, efetuar o pagamento de forma adequada e registrar a operação nos registros contábeis.

O Decreto 14.007/2024 estabelece mecanismos de controle interno e externo para assegurar a regularidade dos gastos públicos. Isso inclui a exigência de documentação detalhada em cada etapa do processo, a verificação da conformidade com a legislação vigente e a prestação de contas transparente e periódica. Além disso, são previstos mecanismos de fiscalização e auditoria para garantir a transparência na gestão dos recursos públicos e prevenir possíveis irregularidades.

No que diz respeito às responsabilidades dos gestores públicos, o Decreto determina que estes atuem de forma ética, transparente e responsável na execução do orçamento municipal. É fundamental que os gestores observem os princípios da administração pública, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, garantindo a correta aplicação dos recursos, a prestação de contas adequada e o cumprimento das normas legais. A observância desses princípios é essencial para assegurar a integridade e a eficiência na gestão financeira pública, promovendo a confiança da sociedade na administração dos recursos públicos.

Em suma:

- **Procedimentos de Pagamento:** Define os passos a serem seguidos para autorização, liquidação e pagamento de despesas, garantindo a conformidade com as leis e regulamentos vigentes.
- **Controle e Fiscalização:** Estabelece mecanismos de controle interno e externo para garantir a regularidade dos gastos públicos, prevenindo possíveis irregularidades e garantindo a transparência na gestão dos recursos.
- **Responsabilidades dos Gestores:** Determina as responsabilidades dos gestores públicos no que diz respeito à execução do orçamento municipal, destacando a importância da observância dos princípios da administração pública.

Dicas



Autorização da Despesa:

Antes de realizar uma compra, verifique se há dotação orçamentária disponível para a despesa. Realize o empenho prévio da despesa, seguindo os procedimentos estabelecidos no Decreto. Mantenha-se atualizado sobre as normas e regulamentos vigentes para garantir a conformidade das autorizações.

Liquidação da Despesa:

Ao receber um bem ou serviço, verifique se corresponde ao solicitado no contrato. Emita o documento de liquidação da despesa somente após a conferência e aprovação do recebimento. Mantenha registros detalhados de todas as etapas da liquidação para facilitar a prestação de contas.

Pagamento da Despesa:

Antes de efetuar o pagamento, certifique-se de que todos os documentos estão em conformidade. Realize o pagamento de acordo com os prazos estabelecidos, evitando atrasos indevidos. Mantenha um controle rigoroso dos pagamentos realizados, incluindo datas, valores e justificativas.

Controle Interno e Externo:

Implemente procedimentos de controle interno, como a segregação de funções e a revisão periódica dos processos. Colabore com os órgãos de controle externo, fornecendo informações e documentação de forma transparente. Esteja sempre disponível para esclarecer dúvidas e colaborar com auditorias internas e externas.

Responsabilidades dos Gestores:

Promova a capacitação contínua dos colaboradores sobre as normas e procedimentos vigentes. Cumpra as responsabilidades atribuídas pelo Decreto, garantindo a correta execução do orçamento municipal. Mantenha uma postura ética e transparente em todas as ações, demonstrando comprometimento com a gestão responsável dos recursos públicos.

A legislação orçamentária de um município representa um instrumento essencial para uma gestão transparente e, sobretudo, responsável, dos recursos públicos. O contexto da legislação orçamentária do município de Nova Lima é assegurado pela sua Lei Orgânica, que estabelece os princípios e diretrizes fundamentais da administração pública local, e pelo Decreto 14.007/2024.

Ao estabelecer procedimentos para o processamento das despesas públicas, diretrizes de controle e fiscalização e a responsabilização dos gestores, o Decreto 14.007/2024 visa garantir a eficiência na aplicação dos recursos municipais, estimulando as boas práticas no setor público e promovendo o desenvolvimento econômico.

Portanto, uma legislação orçamentária robusta e alinhada com as necessidades locais, como a de Nova Lima, é fundamental para assegurar uma administração pública eficiente e voltada para o bem-estar coletivo.



1) Como os princípios da administração pública estabelecidos na Lei Orgânica de Nova Lima (1990) se comparam com os desafios reais enfrentados pela gestão municipal na atualidade? Quais adaptações poderiam ser necessárias para tornar esses princípios mais efetivos?

REFLEXÃO: A Lei Orgânica estabelece princípios sólidos como legalidade, impessoalidade e eficiência. No entanto, os desafios atuais incluem a complexidade das demandas sociais e a necessidade de adaptação rápida a mudanças legislativas e tecnológicas. Uma possível adaptação seria promover mais capacitação dos servidores públicos e atualizar os processos administrativos para melhor incorporar esses princípios na prática diária.

2) A participação popular, conforme preconizada na Lei Orgânica, é realmente efetiva na prática? Quais são os obstáculos principais para a participação ativa da comunidade nas decisões municipais em Nova Lima?

REFLEXÃO: A participação popular, embora prevista na Lei Orgânica, enfrenta obstáculos como falta de informação adequada para os cidadãos, falta de recursos para implementar sugestões da comunidade e uma cultura de participação ainda em desenvolvimento. Melhorar a transparência das informações públicas e fortalecer os mecanismos de consulta e participação podem aumentar a efetividade da participação popular.





3) Como a Lei Orgânica de Nova Lima aborda questões emergentes como sustentabilidade e desenvolvimento urbano? Em que medida esses aspectos são refletidos nas políticas e práticas municipais atuais?

REFLEXÃO: A Lei Orgânica menciona responsabilidades em áreas como meio ambiente e urbanismo, mas a implementação prática pode ser limitada pela falta de recursos financeiros e técnicos, bem como por conflitos de interesses entre desenvolvimento econômico e sustentabilidade ambiental. Adotar políticas integradas e incentivar parcerias público-privadas pode ser uma maneira de fortalecer essas áreas.

4) Os mecanismos de controle interno e externo descritos no Decreto 14.007/2024 são suficientes para garantir a integridade financeira e a transparência na gestão dos recursos públicos? Quais melhorias poderiam ser implementadas para fortalecer esses mecanismos?

REFLEXÃO: Os mecanismos descritos no Decreto são fundamentais para garantir a integridade financeira, mas podem ser aprimorados com auditorias mais frequentes e independentes, além de maior capacitação para os auditores internos. Melhorar a tecnologia da informação para monitoramento em tempo real também pode fortalecer a eficácia desses controles.

5) Como o Decreto aborda as questões de responsabilidade fiscal e eficiência na execução orçamentária? Quais são os desafios práticos enfrentados pelos gestores públicos para atender plenamente às exigências do Decreto?

REFLEXÃO: O Decreto aborda adequadamente a responsabilidade fiscal ao exigir empenho prévio das despesas e verificação da regularidade fiscal dos fornecedores. No entanto, desafios como atrasos em licitações e problemas na execução de contratos ainda podem comprometer a eficiência. Simplificar os procedimentos burocráticos e melhorar a capacitação dos gestores pode mitigar esses problemas.

6) Em que medida as diretrizes do Decreto influenciam a capacidade da administração municipal de Nova Lima em responder às demandas crescentes da população por serviços públicos de qualidade? Quais são as áreas prioritárias que poderiam se beneficiar de uma aplicação mais rigorosa das normas estabelecidas?

REFLEXÃO: A aplicação rigorosa do Decreto pode melhorar a resposta da administração municipal às demandas por serviços públicos, especialmente em saúde e educação. Garantir o cumprimento dos prazos de pagamento e fortalecer a gestão de contratos são passos cruciais para aumentar a eficiência operacional e a qualidade dos serviços prestados.

DISCIPLINA 02:

Arcabouço Conceitual DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Como temos visto nesta apostila, o orçamento público é um elemento essencial na administração governamental, responsável pela organização e gestão criteriosa das receitas e despesas do Estado. Esse processo garante eficácia, transparência e responsabilidade na utilização dos recursos públicos, seguindo uma série de leis e regulamentos estabelecidos ao longo do tempo. Neste módulo do curso, veremos que a ação orçamentária desempenha um papel fundamental no planejamento e execução do orçamento público.

A ação orçamentária é um conjunto de operações que visam atender às necessidades da sociedade e aos objetivos estratégicos do governo, sendo classificadas em três tipos principais: Projeto, Atividade e Operação Especial. Cada tipo possui características específicas e objetivos definidos. Além disso, são detalhadas por meio de diversos componentes, que garantem uma definição clara e objetiva das ações, facilitando sua execução, monitoramento e avaliação.

Além das ações, a receita pública é outra parte crucial do orçamento, dividida em receitas orçamentárias e ingressos extraorçamentários. Resumidamente, as receitas orçamentárias são os principais recursos financeiros do Estado, utilizados para a execução das políticas públicas, enquanto os ingressos extraorçamentários são recursos temporários que não integram a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Também aprenderemos que a administração das despesas públicas é essencial, sendo necessário equilibrar as despesas com as receitas para evitar déficits fiscais. As despesas são classificadas em correntes e de capital, onde as correntes incluem gastos de manutenção e operação dos serviços públicos, e as de capital incluem investimentos em novos bens ou serviços.

Veremos que a execução orçamentária é dividida em três etapas principais: empenho, liquidação e pagamento, citados brevemente no item 1.6.2.1 desta apostila. O empenho é o ato de comprometer parte da dotação orçamentária para um compromisso específico, a liquidação verifica o cumprimento do contrato ou serviço prestado, e o pagamento efetua a quitação do valor devido ao credor.



Por fim, para garantir a flexibilidade e eficiência na gestão dos recursos públicos, será necessário compreender que a execução orçamentária utiliza diversos instrumentos, como créditos orçamentários, suplementação, contingenciamento e descentralização de crédito orçamentário. Esses instrumentos permitem ajustes nas dotações orçamentárias conforme as necessidades reais dos órgãos municipais ao longo do exercício financeiro.

2.1. Composição orçamentária

O orçamento público é essencial na administração governamental. Ele abrange a organização e a gestão criteriosa das receitas e despesas da União, dos Estados e dos Municípios, garantido a eficácia, transparência e responsabilidade na utilização dos recursos públicos através de uma série de leis e regulamentos estabelecidos ao longo do tempo. As ações orçamentárias, que são partes essenciais do orçamento, instrumentalizam os programas estabelecidos pelo governo e serão abordadas a seguir.

AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

Ação orçamentária é um componente essencial no planejamento e execução do orçamento público. Refere-se a um conjunto de operações destinadas a atender às necessidades da sociedade e aos objetivos estratégicos do governo. As ações orçamentárias são classificadas em três tipos principais: Projeto, Atividade e Operação Especial, cada uma com características específicas e objetivos definidos.

TIPOS DE AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

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

Atividade: Instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de Governo

Operação Especial: Instrumento de programação que envolve repasse de recursos para outros entes, sem a criação direta de um produto ou serviço específico.



Cada ação orçamentária possui diversos atributos que garantem sua definição clara e objetiva, facilitando a execução, monitoramento e avaliação. Esses componentes são essenciais para assegurar que os recursos públicos sejam utilizados de maneira eficiente e transparente. Entre os principais componentes estão o produto, que é o bem ou serviço resultante da ação, destinado ao público-alvo ou como insumo estratégico para produção futura; a especificação do produto, que detalha suas características, funcionalidades e propriedades técnicas; a unidade de medida, que é o padrão selecionado para mensurar a produção do bem ou serviço; o beneficiário da ação, que é o segmento da sociedade ou do município para o qual os bens ou serviços são produzidos ou adquiridos; a meta física, que é a quantidade de produtos ou serviços que se espera entregar ao final da ação; e o custo total, que é a estimativa financeira de todos os recursos necessários para a execução da ação. Esses componentes são vitais para várias etapas do ciclo de gestão orçamentária, incluindo planejamento, execução, monitoramento e avaliação, ajudando a definir metas claras, alocar recursos adequadamente, guiar a implementação, acompanhar o progresso e medir os resultados alcançados. A seguir, cada componente será apresentado de forma detalhada.

Principais componentes:

PRODUTO

O produto é o bem ou serviço resultante da ação, destinado ao público-alvo ou como insumo estratégico para produção futura. Deve ser específico e diretamente relacionado à finalidade da ação. Exemplos incluem "Edifício construído" ou "Agente público beneficiado".

ESPECIFICAÇÃO DO PRODUTO

Detalha as características do produto acabado para que não restem dúvidas sobre o resultado esperado. Por exemplo: "Aluno matriculado nos cursos de graduação, especialização, mestrado e doutorado da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE)".

META FÍSICA

Quantidade específica de produtos ou serviços que se espera entregar ao final da ação. Estabelecer metas físicas claras é fundamental para avaliar o sucesso da implementação. Exemplos incluem "Construir 10 unidades escolares" ou "Realizar 5000 consultas médicas".

UNIDADE DE MEDIDA

Padrão selecionado para mensurar a produção do bem ou serviço. Deve ser coerente com a meta física inserida na proposta. Exemplo: "% de execução física" para a construção de uma unidade escolar.

BENEFICIÁRIO DA AÇÃO

Segmento da sociedade ou do Estado para o qual os bens ou serviços são produzidos ou adquiridos. Deve ser detalhado o máximo possível, evitando termos genéricos. Exemplo: "Gestantes e crianças de 0 a 6 anos (primeira infância) e suas famílias, em situação de vulnerabilidade e risco social".

CUSTO TOTAL

Estimativa financeira de todos os recursos necessários para a execução da ação. Compreende desde materiais até custos operacionais, sendo crucial para o planejamento e controle financeiro.

2.1.1 Forma de Implementação

A Forma de Implementação refere-se especificamente à implementação das ações orçamentárias. Ela descreve todas as etapas do processo até a entrega do produto, inclusive às desenvolvidas por parceiros. Esta seção descreve as diferentes maneiras pelas quais as ações planejadas no orçamento serão executadas, detalhando os procedimentos e as responsabilidades envolvidas.

- **Direta:** Executada diretamente pela unidade responsável. Neste caso, a própria entidade governamental que planejou a ação é a encarregada de sua execução, utilizando seus próprios recursos humanos e materiais.
- **Descentralizada/Delegada:** Executada por outro ente da Federação, com recursos repassados pela União ou Estado ao município. Esta forma de implementação envolve a delegação de responsabilidades e recursos de outras entidades, como a União ou Estados, para a execução de ações específicas.
- **Transferências:** Repasses de recursos para que outros entes executem as ações. As transferências podem ser obrigatórias (determinadas por lei) ou voluntárias, e visam permitir que outros entes federativos ou entidades privadas executem as ações previstas no orçamento.
- **Linha de Crédito:** Ações realizadas mediante empréstimo de recursos aos beneficiários. Esta forma de implementação envolve a disponibilização de linhas de crédito para que os beneficiários realizem ações específicas, normalmente voltadas ao desenvolvimento econômico ou social.

2.1.2 Detalhamento da Implementação

O Detalhamento da Implementação explica como a ação será executada, fornecendo detalhes técnicos e procedimentos específicos. Deve justificar a forma de implementação escolhida e incluir informações sobre etapas, prazos, recursos envolvidos e métodos de monitoramento e avaliação. Este detalhamento é crucial para garantir a eficácia e a transparência na execução das ações orçamentárias, assegurando que os objetivos estabelecidos sejam alcançados de maneira eficiente.

2.1.3 Unidade Responsável

A Unidade Responsável é a entidade ou parceiro encarregado pela execução da ação orçamentária. Pode ser uma unidade administrativa específica dentro do governo, uma entidade pública, uma empresa estatal, ou outro parceiro que tenha a competência e os recursos necessários para implementar a ação.

2.1.4 Marcadores Específicos

- **Regionalizar na Execução:** Indica a necessidade de regionalização durante a execução, especialmente para ações que são difíceis de planejar territorialmente devido à sua natureza ou escopo abrangente.
- **Ação de Insumo Estratégico:** Marcação para ações que envolvem insumos estratégicos, como equipamentos médicos essenciais, insumos agrícolas críticos ou tecnologias de ponta necessárias para a execução de programas governamentais.
- **Detalhamento Obrigatório em Planos Orçamentários:** Indica a necessidade de maior detalhamento das ações, garantindo que cada passo, recurso e responsabilidade estejam claramente definidos e documentados.

2.1.5 Atributos Específicos das Ações do Tipo Projeto

As ações do tipo Projeto possuem atributos específicos que ajudam a definir e monitorar sua execução:

- **Início mais cedo:** A data mais precoce possível para o início da ação.
- **Término mais tarde:** A data mais tardia para a conclusão da ação.
- **Total Físico:** A quantidade total de produtos ou serviços a serem entregues.
- **Custo OFSS:** O custo da ação é financiado por fontes de recursos próprios ou de outras fontes.
- **Custo Demais Fontes:** O custo da ação financiado por outras fontes de recursos.
- **Custo Global:** O custo total da ação, somando todas as fontes de financiamento.
- **Quantidade de Localizadores ativos:** O número de localizações específicas onde a ação será implementada.

2.1.6 Cadastro e Disponibilidade das Informações

Estas informações são cadastradas e mantidas no sistema de gestão integrada da Prefeitura Municipal de Nova Lima, que é gerenciado pela Secretaria Municipal de Fazenda e definido mediante processo licitatório. As unidades gestoras, responsáveis por elaborar, acompanhar e gerenciar as ações orçamentárias, acessam este sistema para garantir a integridade e a transparência das informações referentes ao orçamento do município.



EXERCÍCIOS DE REFLEXÃO

1) Por que o orçamento público é considerado essencial na administração governamental? Como ele contribui para a eficácia, transparência e responsabilidade na utilização dos recursos públicos?

Reflexão: Considere os impactos que um orçamento bem planejado e executado pode ter na sociedade e nos serviços públicos. Pense em exemplos práticos de como a má gestão orçamentária pode prejudicar a administração pública.

2) Diferencie os três tipos principais de ações orçamentárias (Projeto, Atividade e Operação Especial). Em que situações cada tipo seria mais adequado?

Reflexão: Dê exemplos específicos de cada tipo de ação orçamentária em um contexto governamental. Por exemplo, identifique um projeto governamental recente e determine se ele seria classificado como Projeto, Atividade ou Operação Especial.

3) Explique a importância de cada um dos componentes principais das ações orçamentárias (Produto, Especificação do Produto, Unidade de Medida, Beneficiário da Ação).

Reflexão: Escolha uma ação orçamentária hipotética, como a construção de uma nova escola, e detalhe cada um dos componentes principais para essa ação. Como esses componentes ajudam a garantir uma execução clara e objetiva?





4) Quais são as diferentes formas de implementação de ações orçamentárias? Em que cenários cada forma seria mais apropriada?

Reflexão: Considere uma ação orçamentária, como a implementação de um programa de saúde pública, e discuta qual forma de implementação (Direta, Descentralizada/Delegada, Transferências, Linha de Crédito) seria mais eficaz e por quê.

5. Qual a função dos marcadores específicos, como "Regionalizar na Execução" e "Ação de Insumo Estratégico"? Como os atributos específicos das ações do tipo Projeto (como "Início mais cedo" e "Custo Global") contribuem para a gestão dessas ações?

Reflexão: Analise uma ação governamental em andamento e identifique como a utilização desses marcadores e atributos específicos pode melhorar o planejamento e a execução da ação. Por exemplo, pense em um projeto de infraestrutura e considere como a regionalização na execução pode afetar sua implementação.

6. Por que é importante detalhar o máximo possível os beneficiários da ação? Como isso influencia a eficácia e a avaliação das ações orçamentárias?

Reflexão: Considere um programa social direcionado a uma população específica, como gestantes em situação de vulnerabilidade. Discuta os benefícios e desafios de definir claramente os beneficiários da ação e como isso pode afetar o sucesso do programa.

7. Como a clara definição e monitoramento das ações orçamentárias contribuem para a transparência e o controle das finanças públicas?

Reflexão: Pense em exemplos de como a falta de transparência e controle pode levar a problemas como corrupção, desperdício de recursos e ineficiência. Discuta como a implementação adequada das ações orçamentárias pode prevenir esses problemas.

2.2 Receita

Em sentido amplo, as receitas públicas são ingressos de recursos financeiros nos cofres do município, e podem ser classificadas em receitas orçamentárias e ingressos extraorçamentários. As receitas orçamentárias representam disponibilidades de recursos financeiros para o erário, enquanto os ingressos extraorçamentários são apenas entradas compensatórias, sem constituir novas receitas para o orçamento. Em sentido estrito, as receitas públicas referem-se exclusivamente às receitas orçamentárias (Manual Técnico do Orçamento, 2024).

2.2.1 Ingressos Extraorçamentários

Os ingressos extraorçamentários municipais são receitas que não estão previstas no orçamento municipal tradicional, mas que são captadas para financiar projetos específicos ou para suplementar as receitas orçamentárias regulares. Essas receitas podem incluir doações, convênios, patrocínios, empréstimos e outras formas de recursos que não são provenientes das fontes habituais de arrecadação municipal, como impostos e taxas.

A captação de recursos extraorçamentários pode ser uma estratégia adotada pela administração municipal para viabilizar a realização de projetos de maior porte ou que demandem investimentos significativos além da capacidade financeira regular do município. Esses recursos geralmente são utilizados de forma específica e podem ser submetidos a diferentes normativas e exigências dependendo da fonte de origem.

2.2.2 Receitas Orçamentárias

As receitas orçamentárias são disponibilidades de recursos financeiros que ingressam durante o exercício fiscal e se tornam parte do patrimônio público. Elas são essenciais para viabilizar a execução das políticas públicas e são de propriedade do município, integrando seu patrimônio. Normalmente, essas receitas estão previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA), seguindo o princípio da universalidade. Mesmo que algumas não estejam formalmente listadas na LOA, todas as receitas auferidas pelo município devem ser arrecadadas e registradas como parte do orçamen-

to, esse princípio visa assegurar que todas as entradas de recursos sejam contabilizadas de forma a proporcionar transparência e controle sobre a gestão financeira pública, conforme estipulado pelo artigo 57 da Lei nº 4.320, de 1964.



2.3 Classificação da Receita Orçamentária

A classificação da receita orçamentária é obrigatória para todos os entes da Federação e pode ser detalhada conforme as necessidades específicas. As receitas orçamentárias são classificadas segundo os seguintes critérios:

1. **Natureza de Receita:** Determina a origem do recurso segundo o fato gerador. A estrutura comum da classificação por natureza de receita é normatizada por portarias específicas, proporcionando celeridade, simplicidade e transparência na gestão das receitas orçamentárias.
2. **Indicador de Resultado Primário:** Identifica o impacto das receitas e despesas no resultado primário, que é um importante indicador de sustentabilidade fiscal.
3. **Fonte/Destinação de Recursos:** Refere-se à especificação de onde provêm os recursos e para onde serão destinados, garantindo um acompanhamento detalhado das finanças públicas.
4. **Esfera Orçamentária:** Classifica as receitas segundo a esfera governamental em que se originam, como federal, estadual ou municipal.

2.3.1 Natureza de Receita

A natureza da receita é detalhada através de uma codificação de oito dígitos, que indica desde a categoria econômica até o tipo específico de arrecadação. Por exemplo, o código "1.1.1.3.01.1.1" refere-se ao imposto de renda pessoa física.

2.3.2 Categoria Econômica

De acordo com a Lei nº 4.320, de 1964, as receitas orçamentárias são classificadas em:

RECEITAS CORRENTES



RECEITAS DE CAPITAL

- ⊙ Aumentam as disponibilidades financeiras do Estado e têm efeito positivo sobre o patrimônio líquido. Incluem tributos, contribuições, receitas patrimoniais, receitas de exploração econômica, transferências correntes, entre outras.

- ⊙ Aumentam as disponibilidades financeiras do Estado sem provocar efeito sobre o patrimônio líquido. Incluem operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital e superávit do orçamento corrente.

2.3.3 Origem

A origem detalha as categorias econômicas, identificando a procedência das receitas no momento em que ingressam nos cofres públicos. Por exemplo, as receitas correntes incluem impostos, taxas, contribuições, receitas patrimoniais, receitas agropecuárias, receitas industriais, receitas de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes.

2.3.4 Espécie

A espécie permite qualificar com maior detalhe o fato gerador das receitas, como contribuições sociais, econômicas e para entidades privadas de serviço social e de formação profissional.

2.3.5 Tipo

O tipo identifica o tipo de arrecadação, como arrecadação principal, multas e juros de mora, dívida ativa, entre outros.

2.4 Despesas

Já vimos que o governo municipal precisa administrar suas despesas de forma responsável, garantindo que o dinheiro seja utilizado de maneira eficiente e para o benefício de todos, sendo assim, é importante equilibrar as despesas com as receitas, evitando gastar mais dinheiro do que é arrecadado.

Isso é chamado de equilíbrio fiscal e é uma prática importante para a saúde financeira do governo. O dinheiro destinado às despesas públicas vem principalmente da receita pública, ou seja, do dinheiro arrecadado pelos impostos, taxas, contribuições sociais e outras fontes de receita. Por meio do Glossário de Termos Orçamentários (2020), o Congresso Nacional entende a Despesa Pública como:

“Despesa pública que depende de autorização legislativa para sua realização, por meio da LOA ou de Créditos Adicionais. É o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos, tais como despesas de pessoal, custeio, manutenção e ampliação dos serviços públicos prestados à sociedade”. - (Glossário de Termos Orçamentários. 2020, p. 31.).

A despesa, assim como a receita, é classificada em duas categorias econômicas, com os seguintes códigos:



Código	Categoria Econômica
3	Despesas Correntes
4	Despesas de Capital

2.4.1 Despesas correntes

Essas são as despesas de manutenção e operação dos serviços públicos em geral que não resultam diretamente na criação ou aquisição de um bem de capital.

Exemplos de despesas correntes incluem:

- Vencimentos e encargos com pessoal (salários e benefícios dos servidores públicos)
- Juros da dívida pública
- Compra de matérias-primas e bens de consumo
- Serviços de terceiros (contratação de serviços externos)
- Manutenção de equipamentos
- Subvenções a entidades (para gastos de custeio)
- Transferências a entes públicos (para gastos de custeio)

2.4.2 Despesas de capital

São as despesas destinadas à criação ou geração de novos bens ou serviços que serão incorporados ao patrimônio público, contribuindo diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital.

Exemplos de despesas de capital incluem:

- Execução de obras (construção de estradas, escolas, hospitais)
- Compra de instalações e equipamentos

Aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer natureza

2.4.3 Despesas de custeio

Despesas de custeio são os gastos destinados à manutenção de serviços públicos já estabelecidos, incluindo aqueles necessários para a conservação e adaptação de bens imóveis. Essas despesas são essenciais para garantir a continuidade e a qualidade dos serviços públicos existentes.

Exemplos de despesas de custeio incluem:

- Gastos com a manutenção de instalações e equipamentos
- Despesas com obras de conservação e adaptação de prédios públicos
- Custos operacionais de serviços públicos já em funcionamento

2.4.4 Elemento de Despesa

O elemento de despesa é uma classificação contábil que identifica de maneira detalhada os objetos de gastos da administração pública. Ele especifica a natureza dos bens e serviços adquiridos e os pagamentos realizados pelo governo, permitindo um controle mais preciso e uma maior transparência na utilização dos recursos públicos. Sua finalidade é identificar os objetos de gasto.

Os elementos de despesa incluem, entre outros:

TABELA 03
Elemento de Despesa

Identificação do Elemento	Nome	Descrição
XX	Vencimentos e Vantagens Fixas	Salários e outros benefícios pagos aos servidores públicos
XX	Juros	Pagamentos de juros sobre a dívida pública
XX	Diárias	Pagamentos de diárias aos servidores em viagens a serviço
XX	Material de Consumo	Aquisição de materiais que serão consumidos no funcionamento dos serviços públicos.
XX	Serviços de Terceiros	Contratação de serviços prestados por entidades ou profissionais externos
XX	Subvenções Sociais	Transferências de recursos para instituições privadas sem fins lucrativos que colaboram com o setor público
XX	Obras e Instalações	Investimentos em construção e melhoria de infraestrutura pública

XX	Equipamentos e Material Permanente	Aquisição de bens duráveis que serão utilizados por mais de um exercício financeiro
XX	Auxílios	Transferências financeiras para apoiar outras entidades ou programas
XX	Amortização	Pagamentos para reduzir o principal da dívida pública

Fonte: Classificador Econômico da Despesa, 2024 - Secretaria Municipal de Fazenda

2.4.4.1 Importância dos elementos de despesa

Classificar despesas por elemento é crucial para obter:



- **Transparência:** A classificação detalhada das despesas permite que a sociedade tenha acesso claro e compreensível sobre como os recursos públicos estão sendo utilizados. Ao categorizar as despesas por elementos específicos, como pessoal, materiais, serviços e outras categorias pertinentes, a prestação de contas torna-se mais transparente e acessível aos cidadãos.



- **Controle:** Facilita o acompanhamento e controle das despesas por parte dos órgãos de fiscalização e controle interno. Com uma classificação precisa, é possível verificar se as despesas estão alinhadas com o planejamento orçamentário estabelecido e se estão sendo realizadas de acordo com as normas e regulamentos vigentes.



- **Planejamento:** A classificação detalhada das despesas é essencial para o planejamento orçamentário eficiente. Ao conhecer exatamente onde os recursos estão sendo alocados, os gestores públicos podem fazer projeções mais precisas e eficazes, decidindo de forma estratégica como distribuir os recursos disponíveis para atender às demandas prioritárias da comunidade.



- **Avaliação:** Permite uma avaliação criteriosa da eficiência e eficácia dos gastos públicos. Com dados classificados por elemento, é possível analisar o impacto das despesas nos resultados alcançados e identificar áreas que necessitam de ajustes ou melhorias para otimizar o uso dos recursos públicos.

2.5 Etapas da execução orçamentária

É preciso entendermos que a execução orçamentária é um processo fundamental na administração pública, responsável por transformar as previsões contidas no orçamento em realizações concretas e por cumprir os objetivos estabelecidos no planejamento orçamentário. Para assegurar o controle e a legalidade dos gastos, a execução orçamentária é dividida em etapas distintas: empenho, liquidação e pagamento. Cada uma dessas etapas desempenha um papel crucial na gestão fiscal, desde a reserva dos recursos orçamentários até a efetivação do pagamento aos fornecedores e prestadores de serviços.

A compreensão detalhada dessas fases permite o acompanhamento preciso das despesas e a garantia de que os recursos sejam aplicados conforme o planejado.

EMPENHO

Ato emanado de autoridade competente, que cria para o município a obrigação de pagamento pendente ou não de implemto de condição



LIQUIDAÇÃO

Verificação do direito adquirido pelo credor, tendo base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.



PAGAMENTO

Caracteriza-se pela emissão do cheque ou ordem bancária em favor do credor.

Fonte: Elaboração própria

2.5.1 Empenho - Lei nº 4.320/1964, art. 58; LRF, art. 50, II; Decreto nº 93.872/1986.

O empenho é a primeira etapa da execução da despesa pública. Ele é caracterizado pelo ato administrativo realizado por uma autoridade competente, que compromete uma parte da dotação orçamentária disponível. Em termos práticos, o empenho serve como uma reserva do orçamento para um compromisso específico, garantindo ao credor do ente público que há crédito suficiente para cumprir a obrigação assumida. Esse ato é essencial para a gestão fiscal, pois assegura que não serão assumidos compromissos sem a devida previsão orçamentária, contribuindo para a disciplina financeira e o controle das despesas públicas.

2.5.2 Liquidação - Lei nº 4.320/1964, art. 63; Decreto nº 93.872/1986, arts. 36 a 41.

A liquidação é a segunda etapa da execução da despesa pública e envolve a verificação objetiva do cumprimento do contrato ou do serviço prestado. Nesta fase, a administração pública confirma que o credor cumpriu com as suas obrigações, estabelecendo assim o direito ao recebimento do valor pactuado.

Essa verificação é baseada em documentos e títulos que comprovam a prestação do serviço ou a entrega do bem conforme o contrato. A liquidação é crucial para assegurar que os recursos públicos sejam aplicados de acordo com o previsto e que os serviços ou bens adquiridos atendam aos requisitos contratuais.

2.5.3 Pagamento - Lei nº 4.320/1964, arts. 62 e 64; Decreto nº 93.872/1986, arts. 42 a 44.

O pagamento é a última etapa da execução da despesa pública, onde a unidade estatal efetua a quitação do valor devido ao credor. Nesta fase, o ente público realiza o pagamento ao fornecedor ou prestador de serviço, formalizando a transferência dos recursos financeiros e recebendo a devida quitação.

O pagamento só deve ser realizado após a conclusão das etapas de empenho e liquidação, garantindo que os recursos públicos sejam desembolsados apenas quando devidamente comprovado o cumprimento das obrigações contratuais.



EXERCÍCIOS DE REFLEXÃO

1) Por que o empenho é uma etapa crucial na execução orçamentária? Qual seria o impacto na administração pública se essa etapa fosse negligenciada?

REFLEXÃO: Avalie como a reserva de recursos durante o empenho contribui para a disciplina financeira e previne compromissos sem previsão orçamentária.

2) Como a liquidação assegura a aplicação adequada dos recursos públicos? O que pode acontecer se a liquidação não for realizada corretamente?

REFLEXÃO: Considere a importância da verificação do cumprimento de contratos e como isso garante que os bens ou serviços atendam aos requisitos contratuais.



3) De que maneira a etapa de pagamento garante a responsabilidade fiscal? O que poderia ocorrer se o pagamento fosse efetuado sem as etapas anteriores?

Reflexão: Examine como o pagamento, sendo a última etapa, depende do empenho e da liquidação para assegurar que os recursos sejam desembolsados corretamente.

2.6 Instrumentos orçamentários

Agora, veremos que a execução orçamentária não se limita apenas às etapas de empenho, liquidação e pagamento; ela também se apoia em diversos instrumentos que permitem uma gestão flexível e eficiente dos recursos públicos.

Esses instrumentos são essenciais para ajustar as dotações orçamentárias às necessidades reais do governo ao longo do exercício financeiro, possibilitando tanto o reforço de dotações quanto a limitação de despesas em resposta às mudanças na arrecadação e na meta fiscal.

Entre os principais instrumentos da execução orçamentária estão os créditos orçamentários, a suplementação, o contingenciamento e a descentralização de crédito orçamentário. Cada um desses mecanismos desempenha um papel crucial no controle e na adaptabilidade do orçamento público, garantindo que os recursos sejam utilizados de forma eficaz e em conformidade com as diretrizes legais e fiscais.

2.6.1 Créditos orçamentários

Os créditos orçamentários são as autorizações legislativas que permitem ao governo realizar despesas dentro dos limites estabelecidos na Lei Orçamentária Anual (LOA). Esses créditos são essenciais para a execução das políticas públicas previstas no orçamento e incluem tanto as dotações iniciais quanto às eventuais modificações necessárias ao longo do exercício financeiro (Art. 40, da lei nº 4.320/1964).

2.6.2 Suplementação

Os créditos suplementares são um tipo de crédito adicional destinado ao reforço de dotações orçamentárias que se mostram insuficientes para atender às despesas previstas. A suplementação é autorizada por lei e pode ser prevista na própria LOA, dentro de certos limites estabelecidos pela Constituição. Esse instrumento é fundamental para ajustar o orçamento às necessidades emergentes ou subestimadas inicialmente, garantindo a continuidade e eficácia das ações governamentais (Art. 42, da lei nº 4.320/1964).

2.6.3 Contingenciamento

O contingenciamento é um mecanismo de limitação de despesas que atinge as programações aprovadas na LOA, baseado na avaliação periódica das receitas e despesas públicas. Essa limitação visa assegurar o cumprimento da meta fiscal anual, conforme previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Normalmente, o Poder Executivo, através de decretos, impõe restrições à execução das despesas discricionárias, ou seja, aquelas não obrigatórias, incluindo investimentos e custeios. O Decreto de Programação Orçamentária e Financeira detalha os limites orçamentários e financeiros para a movimentação, empenho e pagamento das despesas, garantindo que as finanças públicas permaneçam sob controle (Art. 9, LRF).

2.6.4 Descentralização de crédito orçamentário

A descentralização de crédito orçamentário é a transferência de dotações entre diferentes unidades orçamentárias. Essa transferência pode ocorrer dentro do mesmo órgão (descentralização interna) ou entre órgãos distintos (descentralização externa). A descentralização é essencial para a flexibilidade da execução orçamentária, permitindo que os recursos sejam alocados conforme as necessidades específicas de cada unidade administrativa. Este processo assegura uma maior eficiência na aplicação dos recursos públicos, atendendo de forma mais eficaz às demandas do governo e da sociedade (Decreto nº 10.426/2020).



EXERCÍCIOS DE REFLEXÃO

1) Por que os créditos orçamentários são fundamentais para a execução das políticas públicas? Quais seriam as consequências de uma má gestão desses créditos?

REFLEXÃO: Avalie como a autorização legislativa para realizar despesas dentro da LOA impacta a capacidade do governo de implementar políticas públicas eficazes.

2) Como os créditos suplementares contribuem para a adaptabilidade do orçamento? O que acontece se não houver suplementação adequada?

REFLEXÃO: Considere o papel dos créditos suplementares na continuidade das ações governamentais e na resposta a necessidades emergentes.



3) De que forma o contingenciamento ajuda a manter o controle das finanças públicas? Quais os desafios enfrentados durante a aplicação deste instrumento?

Reflexão: Examine como o pagamento, sendo a última etapa, depende do empenho e da liquidação para assegurar que os recursos sejam desembolsados corretamente.

4) Por que a descentralização de crédito orçamentário é importante para a administração pública? Quais são os benefícios e desafios desse processo?

Reflexão: Analise como a transferência de dotações entre unidades orçamentárias pode melhorar a eficiência na aplicação dos recursos públicos.

DISCIPLINA 03:

Metodologia e Técnicas PARA O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO MUNICIPAL

O planejamento orçamentário municipal é fundamental na administração pública, sendo indispensável para garantir a eficácia na distribuição de recursos e para atingir os objetivos estratégicos definidos pela gestão da cidade. Neste capítulo apresentaremos as metodologias e técnicas essenciais de serem utilizadas no processo de elaboração do orçamento municipal, explorando a integração de técnicas modernas de gestão financeira, como orçamento base-zero, destacando a importância de um planejamento rigoroso e transparente para o desenvolvimento econômico e social, além de demonstrar a importância da participação cidadã no processo de planejamento orçamentário e destacar a necessidade de mecanismos que promovam a transparência e a accountability na administração pública local.

3.1 Para entender o Ciclo Orçamentário (elaboração e aprovação; execução e avaliação):

O Ciclo Orçamentário é como um "caminho" que o governo segue para planejar e gerenciar o dinheiro público. Ele envolve várias etapas, desde a criação e aprovação do orçamento até a execução e avaliação de como o dinheiro foi gasto. Entender esse "caminho" é essencial para garantirmos que o dinheiro seja usado de forma transparente, eficiente e eficaz. Nesta disciplina vamos explorar as diferentes fases desse Ciclo Orçamentário, mostrando por que cada etapa é importante e como elas se relacionam. Ao entender melhor esse processo, poderemos ver como as decisões sobre o dinheiro público são tomadas, postas em prática e avaliadas, contribuindo para uma gestão governamental mais responsável e focada em resultados.

3.1.1 Ciclo orçamentário X Exercício Financeiro

Comparar o ciclo orçamentário e o exercício financeiro é fundamental para uma gestão pública eficiente e transparente. Isso pois o ciclo orçamentário compreende todas as etapas desde a elaboração até a execução do orçamento público, enquanto o exercício financeiro é o período em que efetivamente se realizam as receitas e despesas previstas. A comparação desses dois períodos permite verificar se o que foi planejado no papel está sendo efetivamente executado na prática, facilitando o controle financeiro e a correção de desvios.

Também é importante considerar que ao comparar o ciclo orçamentário (que inclui a previsão de receitas e despesas, além das metas e objetivos) com o exercício financeiro (onde ocorre a efetiva arrecadação e aplicação dos recursos), é possível avaliar o desempenho da administração pública. Isso ajuda a verificar se as metas foram alcançadas, se houve eficiência na execução dos gastos e se as políticas públicas estão sendo implementadas conforme planejado.

Outro ponto crucial para o entendimento desses termos é que ao constatar a consistência entre o que foi planejado e o que de fato foi executado financeiramente, há um fortalecimento da confiança da sociedade na administração dos recursos públicos. Além disso, essa comparação facilita a prestação de contas pelos gestores públicos, permitindo demonstrar como os recursos foram aplicados conforme o planejado e possibilita identificar necessidades de ajustes para períodos futuros, incluindo revisões nas projeções de receitas e despesas, realocação de recursos para áreas prioritárias e aprimoramento dos processos de gestão. Esse balanço é, então, essencial para assegurar o cumprimento das normas legais e constitucionais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige a conformidade da execução orçamentária com o planejado, garantindo a saúde fiscal e o equilíbrio das contas públicas.

Assim, são adotados os seguintes conceitos para os termos:

CICLO ORÇAMENTÁRIO

Refere-se ao conjunto de etapas que compreendem a elaboração, aprovação, execução e avaliação do orçamento público. Envolve a elaboração do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). É um processo contínuo que abrange vários anos e visa planejar e controlar as receitas e despesas do governo.

EXERCÍCIO FINANCEIRO

É o período de tempo ao qual se referem a previsão das receitas e a fixação das despesas registradas na LOA. No Brasil, o exercício financeiro coincide com o ano civil, ou seja, vai de 1º de janeiro a 31 de dezembro. Durante o exercício financeiro, as ações previstas no orçamento são executadas, as receitas são arrecadadas e as despesas são realizadas de acordo com as autorizações orçamentárias.

Em resumo, o ciclo orçamentário é o processo de planejamento e controle das finanças públicas ao longo de vários anos, enquanto o exercício financeiro é o período anual em que as receitas e despesas são efetivamente executadas de acordo com o orçamento aprovado para aquele ano específico.

3.1.2 Ciclo orçamentário X Ciclo PDCA

O Ciclo Orçamentário e o Ciclo PDCA são dois processos de gestão que, embora tenham finalidades diferentes, compartilham semelhanças em sua estrutura cíclica. Vamos comparar esses dois ciclos, com o objetivo de aperfeiçoar a gestão e o controle dos processos dentro de uma organização ou entidade governamental.

Comparar o ciclo orçamentário com o ciclo PDCA (Plan-Do-Check-Act) é crucial para a gestão eficiente tanto no setor público quanto privado. Enquanto o ciclo orçamentário se concentra na elaboração e execução do orçamento, definindo metas financeiras e prioridades de alocação de recursos, o ciclo PDCA oferece uma metodologia estruturada para a melhoria contínua dos processos organizacionais. Ao integrar esses dois ciclos, é possível avaliar não apenas a eficácia na implementação das políticas e projetos planejados no orçamento, mas também identificar oportunidades de otimização e ajuste ao longo do tempo.

A análise desses ciclos também fortalece a transparência na gestão, garantindo que tanto os resultados alcançados quanto às ações corretivas tomadas sejam claramente comunicados e justificados. Isso é imprescindível para a prestação de contas aos cidadãos, acionistas ou outros stakeholders, assegurando que os recursos sejam utilizados de maneira eficiente e alinhados com os objetivos estratégicos e normas regulatórias. Em última análise, essa abordagem integrada promove uma gestão baseada em evidências, orientada para resultados e capaz de responder dinamicamente às mudanças no ambiente econômico, social e político.

CICLO ORÇAMENTÁRIO

O ciclo orçamentário é, então, um processo de administração pública que envolve o planejamento, execução, acompanhamento e avaliação das receitas e despesas ao longo de um período determinado. Esse ciclo visa assegurar que os recursos financeiros sejam alocados de maneira eficiente para atingir os objetivos e metas estabelecidos, e suas etapas são caracterizadas da seguinte maneira:



ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO:

Envolve a definição das metas e prioridades, a alocação de recursos e a elaboração do orçamento para um determinado período.

EXECUÇÃO:

Consiste na implementação do orçamento aprovado, ou seja, na realização das despesas e receitas planejadas.

AVALIAÇÃO:

Compreende a análise dos resultados alcançados em relação ao que foi planejado, identificando desvios e avaliando a eficácia das ações.

Fonte: Elaboração própria

Ciclo PDCA (Plan-Do-Check-Act):

O PDCA teve origem nos Estados Unidos na década de 1920, desenvolvido pelo estatístico americano Walter Andrew Shewhart. Inicialmente conhecido como ciclo de Shewhart, era composto por três passos: especificação, produção e inspeção, repetidos continuamente. Em 1951, William Edwards Deming identificou a necessidade de adicionar mais um passo, resultando na criação da "Roda de Deming", que passou a incluir os passos de especificação, produção, colocação no mercado e reprojetar, também repetidos de forma contínua. Hoje, esse método é mundialmente utilizado em diversos processos de gestão nos setores privado e público.

PLAN (PLANEJAR):

Estabelecer objetivos e processos necessários para alcançar resultados de acordo com as metas estabelecidas.

DO (EXECUTAR):

Implementar as atividades conforme o planejado.

CHECK (VERIFICAR):

Monitorar e avaliar os resultados obtidos em relação aos objetivos e metas definidos.

ACT (AGIR):

Tomar ações corretivas e preventivas para melhorar continuamente o desempenho e atingir os resultados desejados.



Fonte: Elaboração própria

Embora o Ciclo Orçamentário esteja mais relacionado à gestão financeira e ao planejamento orçamentário, e o Ciclo PDCA seja uma metodologia de melhoria contínua de processos, ambos compartilham a ideia de planejar, executar, avaliar e agir. Ambos os ciclos visam aprimorar a eficiência, a eficácia e a transparência nas operações, seja no âmbito financeiro ou na gestão de processos.

3.1.3 Execução orçamentária e financeira

A execução orçamentária e financeira no âmbito municipal refere-se à concretização das receitas e despesas planejadas no orçamento, garantindo assim o funcionamento adequado da administração pública e a prestação de serviços essenciais à população de forma transparente e responsável. Desse modo, destacamos que os principais pontos de cada um desses conceitos, são:

TABELA 04

Esquema de execução orçamentária e financeira

Aspecto	Execução Orçamentária	Execução Financeira
Objetivo	Implementar as ações e programas previstos no orçamento aprovado.	Gerir os recursos financeiros para garantir o pagamento das despesas autorizadas.
Foco	Utilização dos recursos Orçamentários.	Movimentação dos recursos financeiros.
Controle	Acompanhamento dos gastos em relação ao orçamento.	Monitoramento das receitas e despesas.
Autorização	Deve estar em conformidade com a LOA.	Deve garantir o equilíbrio financeiro.
Legislação	Regido pelas normas orçamentárias.	Regido pelas normas financeiras.
Transparência	Importante para garantir a correta aplicação dos recursos públicos.	Fundamental para assegurar a responsabilidade na gestão financeira.

Fonte: Elaboração própria

3.2 Orçamento Base Zero (OBZ): estratégia para elaboração de demandas

O Orçamento Base Zero (OBZ) é uma abordagem inovadora de planejamento financeiro e orçamentário que se diferencia do método tradicional ao exigir que todas as despesas sejam justificadas a partir do zero, sem levar em consideração o histórico orçamentário anterior. Nesse sentido, cada atividade ou despesa é submetida a uma revisão completa, independentemente dos valores do período anterior, priorizando a alocação de recursos de forma estratégica com base na relevância e necessidade de cada item. O OBZ enfatiza a importância da análise crítica das despesas, classificando as atividades por ordem de importância e focando nos resultados esperados e metas a serem alcançadas.

Os benefícios da utilização do método de Orçamento Base Zero incluem a promoção da eficiência na alocação de recursos, a transparência na justificativa de cada despesa e o estímulo à inovação e busca por soluções mais eficazes, uma vez que todas as despesas são reavaliadas. No entanto, a implementação do OBZ também apresenta desafios, como a complexidade de realizar uma análise detalhada de todas as atividades e despesas, o que pode demandar tempo e recursos, além da necessidade de uma mudança cultural na organização para adotar essa abordagem mais analítica e criteriosa. Em resumo, o Orçamento Base Zero busca promover uma alocação mais estratégica e eficiente dos recursos, priorizando a análise crítica das despesas e a busca por resultados concretos.

Dessa forma, assume-se que as etapas estratégicas para a elaboração de demandas, seguindo a metodologia OBZ aplicada à esfera pública, são:

- **Identificação da necessidade:** Comece identificando as necessidades específicas do público alvo, uma vez que essa metodologia deve ser aplicada em todos os âmbitos da administração pública. Isso pode ser feito por meio de pesquisas, consultas públicas, análise de dados e feedbacks de instituições governamentais.
- **Análise de viabilidade:** Avalie a viabilidade técnica, financeira e legal da demanda. Considere os recursos necessários, o orçamento disponível, as regulamentações aplicáveis e qualquer restrição que possa influenciar a implementação da demanda.

- **Avaliação e revisão:** Submeta a proposta para revisão por parte de especialistas técnicos, jurídicos e financeiros, bem como por partes interessadas relevantes. Analise o feedback recebido e faça as revisões necessárias para aprimorar a proposta.
- **Aprovação e autorização:** Após as revisões e ajustes necessários, apresente a proposta final para aprovação pelas autoridades competentes. Isso pode envolver diferentes níveis de aprovação, dependendo da magnitude e do impacto da demanda.
- **Implementação:** Uma vez aprovada, inicie a implementação da demanda de acordo com o plano estabelecido. Acompanhe de perto o progresso, faça ajustes conforme necessário e garanta a conformidade com os requisitos estabelecidos.
- **Avaliação de resultados:** Ao final da implementação, avalie os resultados alcançados em relação aos objetivos estabelecidos. Analise os impactos, benefícios e lições aprendidas durante o processo e documente essas informações para futuras referências.
- **Feedback e melhoria contínua:** Solicite feedback das partes interessadas envolvidas para identificar possíveis melhorias. Use essas informações para aprimorar os procedimentos de elaboração de demandas e atingir melhores resultados.

3.3 Plano Anual de Contratações (PAC) conforme a Lei 14.133/21: exigências e práticas para otimização das obrigações legais

O Plano Anual de Contratações (PAC), conforme art. 12, inciso VII, e §1º da Lei nº 14.133/2021, é um instrumento essencial para a administração pública planejar e executar suas contratações de forma eficiente e transparente. Este plano estratégico visa otimizar o uso dos recursos públicos, assegurar o cumprimento das obrigações legais e contribuir significativamente para a gestão orçamentária, evitando gastos não previstos e outros problemas financeiros. A administração deve elaborar o PAC anualmente, integrando todas as contratações previstas para o exercício financeiro seguinte. A ampla divulgação do PAC é crucial para garantir a transparência e o acesso às informações por todos os interessados. Além disso, as contratações devem estar alinhadas com os objetivos estratégicos e as metas da administração pública, assegurando a coerência entre o PAC e o planejamento institucional.

O PAC deve conter especificações detalhadas das necessidades de contratação, abrangendo bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação, entre outros. A elaboração do PAC deve ser precedida por uma análise criteriosa das necessidades da administração, considerando a viabilidade e a oportunidade das contratações. Para otimizar as obrigações legais associadas ao PAC e melhorar a gestão orçamentária, é importante realizar consultas e pesquisas de mercado para obter infor-

mações atualizadas sobre preços, fornecedores e inovações tecnológicas. Isso ajuda a definir com precisão as especificações e estimativas de custos, evitando gastos não previstos. A participação de todas as unidades da administração na elaboração do PAC garante que todas as necessidades sejam consideradas e que haja uma visão integrada das demandas, prevenindo sobreposições e desperdícios de recursos.

A adoção de ferramentas e sistemas de gestão que facilitem a elaboração, acompanhamento e revisão do PAC pode melhorar a eficiência e a precisão do processo. Além disso, realizar revisões periódicas do PAC ao longo do ano para ajustar possíveis mudanças nas necessidades ou no mercado assegura que o plano permaneça relevante e eficaz. Implementar mecanismos de monitoramento e avaliação contínua das contratações realizadas permite identificar desvios, avaliar o cumprimento dos objetivos e promover melhorias no processo.

Garantir a transparência do PAC e incentivar a participação da sociedade no acompanhamento e fiscalização das contratações também são práticas importantes. Ferramentas de transparência ativa, como portais de dados abertos, podem ser utilizadas. Integrar práticas de sustentabilidade nas contratações, considerando critérios ambientais, sociais e econômicos, não apenas cumpre obrigações legais, mas também promove um desenvolvimento sustentável.

Vamos revisar! O que é o Plano Anual de Contratações (PAC) e quais seus objetivos?

O Plano Anual de Contratações (PAC) é um documento público que apresenta a previsão das contratações planejadas para o exercício subsequente. Este plano é fundamental para a elaboração, execução e acompanhamento das licitações e contratos administrativos.

Os principais objetivos do PAC são:

- Racionalizar as contratações;
- Alinhar as contratações ao planejamento estratégico;
- Gerir os recursos de forma mais eficiente, promovendo compras compartilhadas e centralizadas;
- Subsidiar a elaboração de leis orçamentárias;
- Sinalizar o mercado, aumentar o diálogo com potenciais fornecedores e incrementar a competitividade;
- Fomentar a transparência e a efetividade das contratações;
- Evitar o fracionamento de despesas.



Estratégias para aprimoramento DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A execução orçamentária é um processo crítico que garante a transformação dos planos e políticas governamentais em ações concretas e serviços à população. Uma execução orçamentária eficiente assegura que os recursos públicos sejam utilizados de forma adequada, transparente e eficaz, atendendo às necessidades da sociedade e promovendo o desenvolvimento sustentável. No entanto, diversos desafios podem surgir ao longo desse processo, exigindo a adoção de estratégias específicas para superar obstáculos e otimizar resultados.

Nesta disciplina, exploraremos as principais estratégias para o aprimoramento da execução orçamentária. Abordaremos a importância do empenho tempestivo, enfatizando a necessidade de realizar os empenhos no momento correto para evitar atrasos e garantir a disponibilidade dos recursos financeiros. Analisaremos a identificação e mitigação de riscos financeiros, bem como os procedimentos para resolução de irregularidades e imprevistos que possam surgir durante a execução.

Além disso, discutiremos a definição clara de responsabilidades dos setores envolvidos na execução e fiscalização de contratos, destacando a importância da articulação colaborativa entre os diversos setores afetados. Por fim, examinaremos o papel dos softwares de gestão financeira, ferramentas essenciais para a estimação precisa de gastos e a manutenção de um controle rigoroso sobre as despesas fixas e variáveis.

Ao adotar essas estratégias, os gestores públicos podem melhorar significativamente a eficiência, a transparência e o controle da execução orçamentária, garantindo uma gestão financeira mais responsiva às necessidades da população e alinhada com os princípios de responsabilidade fiscal e boa governança.

Para aprimorar essa execução, diversas estratégias podem ser adotadas, visando maior eficiência, transparência e controle. Entre as principais estratégias, destacam-se o empenho tempestivo, a definição clara de responsabilidades e a utilização de softwares de gestão financeira. A seguir, detalhamos cada uma dessas estratégias.



4.1 Empenho tempestivo

Realizar o empenho no momento correto é crucial para garantir a disponibilidade dos recursos financeiros necessários e evitar atrasos na execução das despesas. O empenho tempestivo ajuda a assegurar que os compromissos assumidos pelo governo sejam honrados dentro do prazo, evitando atrasos que possam prejudicar a prestação de serviços públicos. Para evitar a excessiva solicitação de Suplementação de Cota Orçamentária, que muitas vezes resulta da frequente solicitação de Reforços de Empenho, é preciso criar mecanismos, rotinas e uma cultura de entendimento acerca do melhor momento para empenhar, considerando a liberação de Cota Orçamentária pelo Decreto de Programação Orçamentária.

4.1.1 Identificação e avaliação de riscos financeiros

A fim de estimar adequadamente a despesa suficiente para a destinação de crédito e as etapas de execução da despesa (empenho, liquidação e pagamento), é fundamental durante o ano fiscal saber o valor e o momento em que a despesa será executada.

Exemplo Prático:

Considere um contrato de aluguel cujo valor de 12 meses de vigência totaliza um montante de R\$1.000.000,00. O gasto mensal necessário a ser empenhado é de R\$83.333,33. Em vez de solicitar o empenho total deste contrato, é importante considerar os limites estabelecidos no Decreto de Programação Orçamentária, que pode ser bimestral, trimestral, quadrimestral ou anual.

Se o Decreto de Programação Orçamentária for quadrimestral, o servidor deve demonstrar:

1. O valor mensal da despesa e a soma para o quadrimestre.
2. Quanto isso irá impactar em termos orçamentários.

O resultado desse esquema revela a real necessidade de execução financeira e impede que outros contratos possam ficar sem crédito orçamentário para execução, evitando, ao fim, excessiva solicitação de suplementação orçamentária.

Em termos práticos, segue:

TABELA 05

Tabela Demonstrativa

Valor do Contrato 12 (meses)	Valor Mensal	1 Quadrimestre	2 Quadrimestre	3 Quadrimestre	Total
R\$ 1.000.000,00	R\$ 83.333,33	R\$ 333.333,33	R\$ 333.333,33	R\$ 333.333,33	R\$ 1.000.000,00

Fonte: Elaboração própria

A prática do empenho tempestivo, quando aplicada corretamente, assegura que os recursos sejam alocados de maneira eficiente e dentro dos limites estabelecidos pelo Decreto de Programação Orçamentária. Ao planejar e executar os empenhos de acordo com os períodos bimestrais, trimestrais ou quadrimestrais, é possível evitar a concentração excessiva de recursos em um único momento, permitindo uma distribuição mais equitativa e racional dos recursos ao longo do exercício fiscal. Além disso, a identificação e avaliação de riscos financeiros ao longo do ano fiscal são cruciais. Ao monitorar continuamente o valor e o momento da execução das despesas, os gestores públicos podem ajustar as alocações conforme necessário, antecipando possíveis necessidades de suplementação orçamentária e evitando surpresas que possam comprometer a execução de outras despesas essenciais.

Por exemplo, no caso de um contrato de aluguel, ao invés de solicitar o empenho total de R\$1.000.000,00 de uma só vez, a divisão do valor em parcelas quadrimestrais permite que outros contratos igualmente importantes também recebam os recursos necessários. Essa abordagem não só cumpre os requisitos legais, mas também promove uma utilização mais eficiente e estratégica do orçamento disponível, reduzindo a necessidade de suplementação e reforçando a transparência e responsabilidade na gestão dos recursos públicos.

Portanto, o empenho tempestivo, aliado a uma avaliação contínua dos riscos financeiros e ao planejamento adequado das despesas, é fundamental para garantir a sustentabilidade financeira e a eficiência na execução das políticas públicas, assegurando que os compromissos assumidos pelo governo sejam honrados e que a prestação de serviços públicos não seja prejudicada.

4.1.2 Estratégias de mitigação de riscos

Mitigação de riscos é o processo de identificar, avaliar e implementar estratégias para reduzir a probabilidade e o impacto de eventos irregulares. Essas medidas podem ser utilizadas em variados contextos, como na gestão de projetos, na segurança da informação, nas finanças e operações orçamentárias. Mitigar riscos é fundamental para garantir a continuidade e a segurança das operações dentro de uma gestão orçamentária eficiente e, por isso, é necessário aprender a aplicar estratégias de mitigação no dia-a-dia da execução.

Primeiramente, devemos entender a diferença entre risco e obstáculo:

RISCO

- ⊙ Evento ou condição incerta que pode ter efeito positivo ou negativo sobre pelo menos um objetivo do projeto (tempo, custo, escopo ou qualidade). É um fator externo ao controle direto do projeto.

OBSTÁCULO

- ⊙ Elemento do projeto que pode não funcionar como esperado devido a falhas de execução ou erros de projeto. É um erro interno e diretamente relacionado à gestão do projeto.

A organização sem fins lucrativos Project Management Institute (PMI), responsável pelo Project Management Body of Knowledge (PMBOK), um guia de práticas padronizadas para gerenciamento de projetos, define risco como um evento incerto que pode impactar o projeto de forma positiva ou negativa, afetando suas principais restrições: tempo, custo, escopo e qualidade (PMBOK, 2008 p. 266). Riscos são comparáveis às "externalidades" na Economia, pois são fatores não diretamente relacionados à atividade principal, mas que podem alterar suas condições de funcionamento e resultados.

Uma das abordagens mais comuns é a adoção de medidas preventivas que busquem reduzir a probabilidade de ocorrência de riscos conhecidos. Isso pode incluir a implementação de controles rigorosos de qualidade, o aprimoramento dos processos de comunicação e coordenação entre as equipes, e a realização de treinamentos específicos para os membros do projeto, visando preparar melhor a equipe para lidar com possíveis desafios. Nessa lógica, um bom raciocínio para mitigação de riscos com base no PMBOK, é executado da seguinte maneira:

1) Identificação de riscos:

A identificação de riscos deve começar com a avaliação da própria organização envolvida no projeto e com a análise de dados históricos de projetos anteriores. Outras fontes incluem a análise do escopo do projeto, premissas, definições, e o plano de gerenciamento do projeto.

2) Diferenciar os tipos de riscos:

- **Conhecidos:** Identificados no planejamento do projeto e geralmente possuem soluções alternativas. São avaliados quanto à aceitabilidade e ao impacto potencial.
- **Desconhecidos:** Não identificados previamente e, portanto, não possuem medidas alternativas planejadas. Quando ocorrem, requerem uma resposta emergencial, utilizando recursos disponíveis de forma contingencial.

3) Realizar o gerenciamento de riscos:

O gerenciamento de riscos envolve a criação de um Plano de Riscos, que inclui:

- **Categorização dos Riscos:** Distribuição dos riscos por características e tipos.
- **Classificação por Níveis:** Avaliação da gravidade e da probabilidade de ocorrência.
- **Matriz de Probabilidade e Impacto:** Ferramenta que articula a probabilidade e o impacto dos riscos, fornecendo uma visão geral dos possíveis riscos que podem afetar o projeto.
- **Escala de Impacto:** Uma escala de impacto ajuda a medir os efeitos potenciais de um risco sobre cada uma das dimensões do projeto (tempo, custo, escopo, qualidade) em diferentes níveis de ocorrência. Esta escala auxilia na priorização dos riscos e no desenvolvimento de estratégias de resposta adequadas.

TABELA 06

Exemplo de Escala de Impacto

Efeito sobre as limitações do projeto	Níveis de intensidade possíveis				
	Muito Baixo	Baixo	Moderado	Alto	Muito Alto
Custo	Aumento de custo não significativo	Aumento de custo de 10%	Aumento de custo de 10% a 20%	Aumento de custo de 20% a 40%	Aumento de custo + de 40%

Tempo	Aumento de tempo não significativo	Aumento de tempo de 5%	Aumento de tempo de 5% a 10%	Aumento de tempo de 10% a 40%	Aumento de tempo + 20%
Escopo	Diminuição do escopo quase imperceptível	Áreas menos importantes do escopo afetadas	Áreas importantes do escopo afetadas	Redução do escopo inaceitável para o patrocinador	Item final do projeto sem nenhuma utilidade
Qualidade	Degradação da qualidade quase imperceptível	Somente as aplicações mais críticas são afetadas	Redução da qualidade exige a aprovação do patrocinador	Redução da qualidade inaceitável para o patrocinador	Item final do projeto sem nenhuma utilidade

Fonte: Elaboração própria a partir do guia PMBOK (2008)

Portanto, conforme o PMBOK (2008), o gerenciamento de riscos envolve então a criação de um plano de riscos, que deve incluir a categorização dos riscos por características e tipos, a classificação por níveis de gravidade e probabilidade de cada risco, o desenvolvimento de respostas específicas para mitigar ou eliminar os riscos identificados e o monitoramento e revisão contínua dos riscos e das ações de mitigação, ajustando conforme necessário.

Na elaboração e execução do orçamento municipal, a aplicação eficaz das estratégias de mitigação de riscos pode trazer inúmeros benefícios, como previsibilidade financeira, eficiência na alocação de recursos, melhoria da governança, continuidade dos serviços públicos e um planejamento estratégico mais robusto e resiliente. A identificação e gestão dos riscos ajudam a prever possíveis desvios e a implementar medidas preventivas, garantindo maior precisão nas projeções orçamentárias. Ao categorizar e priorizar os riscos, os gestores municipais podem direcionar recursos para áreas que necessitam de maior atenção, evitando desperdícios e aumentando a eficácia das políticas públicas.

A implementação de um plano de riscos promove uma cultura de responsabilidade e transparência, fortalecendo a confiança da população e dos órgãos de controle na gestão municipal. A mitigação de riscos assegura que eventuais imprevistos não comprometam a continuidade e qualidade dos serviços prestados à comunidade. Com uma visão clara dos possíveis riscos, os gestores podem desenvolver estratégias de longo prazo mais robustas e resilientes, alinhando os objetivos municipais com a capacidade real de execução. Portanto, a adoção de estratégias de mitigação de riscos na elaboração e execução do orçamento municipal é crucial para a eficiência e sustentabilidade das finanças públicas.

4.1.3 Procedimentos de resolução de irregularidades e ou imprevistos

Quando tratamos na gestão orçamentária, é necessário estabelecer procedimentos claros e eficientes, a partir de uma abordagem transparente para resolver irregularidades e imprevistos, incluindo mecanismos de auditoria e medidas corretivas rápidas. Esses procedimentos bem documentados e analisados regularmente são importantes pois permitem a identificação de falhas e oportunidades de melhoria, contribuindo para a evolução contínua da eficiência e eficácia na organização.

Um desses procedimentos que devem ser adotados é a identificação e análise da irregularidade ou imprevisto, no qual se começa detectando a irregularidade ou imprevisto por meio de auditorias, denúncias, relatórios internos ou externos. E em seguida, avalia-se a gravidade e a urgência, considerando o seu impacto e realizando uma análise detalhada para identificar a causa raiz. Ademais, também é necessário adotar uma comunicação clara e aberta, informando o quanto antes os superiores competentes e os órgãos de controle interno, sobre as ações tomadas e os resultados esperados e, se necessário, comunicando ao público, utilizando canais oficiais de comunicação.

Além disso, é essencial que um plano de ação detalhado seja elaborado pela equipe, com prazos, responsáveis e recursos necessários, envolvendo as partes interessadas, incluindo servidores públicos, sindicatos e, quando aplicável, a população afetada. Também submetendo o plano de ação para aprovação dos órgãos competentes, garantindo conformidade com as normas e regulamentos vigentes. Em seguida é necessário implementar esse plano de ação, aplicando as condutas corretivas conforme o plano aprovado, garantindo o cumprimento dos prazos. Não se esqueça de estabelecer um sistema de monitoramento, acompanhando a execução do plano de ação, utilizando indicadores de desempenho para medir o progresso.

Finalmente, deve-se verificar se as ações implementadas resolveram a irregularidade ou imprevisto, utilizando auditorias e avaliações de desempenho. Realize ajustes no plano de ação conforme necessário, para garantir a eficácia das medidas adotadas. Tendo a atenção de documentar todas as etapas do processo, incluindo decisões, ações e resultados, elaborando relatórios que incluam a descrição da irregularidade ou imprevisto, ações tomadas, resultados obtidos e recomendações para o futuro. A partir dessa documentação e registros, realizamos sessões de análise de lições aprendidas para identificar áreas de melhoria, desenvolvendo e implementando procedimentos para prevenir a recorrência de irregularidades ou imprevistos similares, lembrando de sempre coletar o feedback de todos os envolvidos e se utilizando desse para melhorar os seus procedimentos.



4.1.4. Definição de responsabilidades dos setores envolvidos na execução e fiscalização de contratos; articulação colaborativa com setores afetados

A definição clara das responsabilidades dos setores envolvidos na execução e fiscalização de contratos, bem como a articulação colaborativa com setores afetados, apresenta desafios significativos na administração pública municipal. A complexidade das funções e a necessidade de uma comunicação eficaz entre departamentos diversos exigem um alinhamento preciso e uma gestão cuidadosa. Problemas como a sobreposição de responsabilidades, a falta de integração entre sistemas e a gestão de expectativas conflitantes podem comprometer a eficiência dos processos e a transparência na execução dos contratos.

Pensando nesse aspecto e com base no Guia PMBOK (2008), é importante identificar e documentar as funções, responsabilidades, competências e relações hierárquicas em todo o processo de instrução, execução e fiscalização dos contratos. Isso inclui na lógica organizacional, a criação de um plano de gerenciamento dos recursos humanos, que especifica como os papéis e responsabilidades serão distribuídos e gerenciados ao longo do ciclo de vida do contrato. Ferramentas como a matriz de responsabilidades (RACI) – (Responsible, Accountable, Consult and Inform [Responsável pela execução, Responsável pela aprovação, Consultado e Informado]) – são cruciais nesse contexto, pois ajudam a delinear claramente quem é responsável, quem deve ser consultado, quem deve ser informado e quem tem autoridade sobre as diferentes atividades no processo de gestão contratual. Essa matriz é particularmente útil para projetos que envolvem tanto recursos internos quanto externos, garantindo que as responsabilidades e expectativas estejam bem definidas e compreendidas por todos os envolvidos.

Em termos práticos, durante o procedimento de planejamento de elaboração do contrato, a RACI pode ser utilizada para definir claramente quem é responsável pela redação e revisão dos termos do contrato. Aqui, o **Responsável pela execução** pode incluir o gerente de contrato e a equipe de compras, enquanto o **Responsável pela aprovação** geralmente é o setor jurídico e o gestor público. O **Consultado** pode englobar os especialistas em área específica que fornecem feedback técnico, e o **Informado** abrange os setores financeiros e de fiscalização que precisam estar cientes das condições contratuais para preparar-se para a execução.

Já na fase de execução, a RACI ajuda a estabelecer quem vai monitorar o cumprimento das cláusulas do contrato. A equipe de fiscalização é Responsável pela execução das atividades de monitoramento, enquanto o Responsável pela aprovação pode ser o coordenador do projeto ou o gestor do contrato. O Consultado pode ser o setor jurídico, que fornece orientações sobre questões legais, e o Informado pode ser o departamento financeiro que precisa acompanhar os desembolsos e o progresso financeiro.

Durante todo o ciclo, o monitoramento e controle assegura que todos os envolvidos saibam suas responsabilidades em relação à supervisão do desempenho do contrato. O Responsável pela execução seria a equipe responsável pela fiscalização e verificação de conformidade. O Responsável pela aprovação pode ser o gestor do contrato que decide sobre ajustes necessários. O Consultado pode incluir auditorias internas ou consultores externos para garantir conformidade e o Informado pode incluir a alta administração e o setor financeiro para mantê-los atualizados sobre o status do contrato e quaisquer problemas.

Por fim, no momento de encerramento, a RACI define claramente quem é responsável pela revisão final e aceitação dos resultados. O Responsável pela execução pode ser a equipe de fiscalização que faz a análise final, enquanto o Responsável pela aprovação pode ser o gestor do contrato ou o setor jurídico que formaliza a aceitação final. O Consultado pode incluir o departamento financeiro para confirmar que todos os pagamentos foram realizados e o Informado pode englobar todas as partes interessadas que precisam ser notificadas sobre o encerramento e as lições aprendidas.

A aplicação da matriz RACI nesse contexto é demonstrada a seguir:

TABELA 07
MATRIZ X - Modelo

Fase do Ciclo de Vida do Contrato	Atividade	Responsável pela Execução	Responsável pela Aprovação	Consultado	Informado
Planejamento e Elaboração	Redação e revisão do contrato	Gerente de Contrato, Equipe de Compras	Setor Jurídico, Gestor Público	Especialistas Técnicos	Setor Financeiro, Equipe de Fiscalização
Implementação e Execução	Monitoramento do cumprimento das cláusulas	Equipe de Fiscalização	Gestor do Contrato	Setor Jurídico, Consultores Externos	Alta Administração, Setor Financeiro

Monitoramento e Controle	Verificação de conformidade e desempenho	Equipe de Fiscalização	Gestor do Contrato	Auditorias Internas, Consultores Externos	Alta Administração, Setor Financeiro
Encerramento do Contrato	Revisão final e aceitação dos resultados	Equipe de Fiscalização	Gestor do Contrato, Setor Jurídico	Departamento Financeiro	Todas as Partes Interessadas

Fonte: Elaboração própria a partir do guia PMBOK (2008)

No contexto da execução e fiscalização de contratos, portanto, é vital definir claramente quem são os responsáveis por cada etapa do processo contratual. Isso envolve desde a redação e aprovação dos termos do contrato até o monitoramento do cumprimento das condições estabelecidas e a resolução de eventuais disputas. Setores como o departamento jurídico, financeiro e de compras geralmente têm papéis específicos nesse processo, e suas responsabilidades devem ser claramente definidas e documentadas.

Além disso, a articulação colaborativa com setores afetados na execução orçamentária e financeira municipal requer a implementação de um plano de gerenciamento das comunicações, que assegura que todas as partes interessadas recebam as informações necessárias de maneira oportuna e apropriada. Isso inclui identificar as necessidades de comunicação das partes interessadas, determinar o método de comunicação mais eficaz para cada público e estabelecer um cronograma de comunicação.

É necessário, nessa articulação, realizar reuniões regulares de acompanhamento e usar plataformas de comunicação que permitam o compartilhamento de informações em tempo real. Ferramentas como relatórios de progresso, dashboards e sistemas de gerenciamento são essenciais para manter todos os setores informados sobre o andamento do contrato e as questões financeiras e orçamentárias. A colaboração eficaz também envolve a criação de canais, onde os setores afetados podem expressar suas preocupações e sugestões, garantindo que todas as partes interessadas estejam alinhadas com o processo de execução, garantindo, ao final, o processo eficiente, evitando o dano ao erário público, e a devida execução da despesa.

A implementação de um plano de riscos promove uma cultura de responsabilidade e transparência, fortalecendo a confiança da população e dos órgãos de controle na gestão municipal. A mitigação de riscos assegura que eventuais imprevistos não comprometam a continuidade e qualidade dos serviços prestados à comunidade. Com uma visão clara dos possíveis riscos, os gestores podem desenvolver estratégias de longo prazo mais robustas e resilientes, alinhando os objetivos municipais com a capacidade real de execução. Portanto, a adoção de estratégias de mitigação de riscos na elaboração e execução do orçamento municipal é crucial para a eficiência e sustentabilidade das finanças públicas.

4.1.5. Ferramentas de gestão financeira para estimação de gastos de contratos e outras despesas fixas

Na gestão orçamentária municipal, é crucial estabelecer procedimentos claros e eficientes, priorizando a transparência e a capacidade de resolver irregularidades e imprevistos de forma ágil. A implementação de mecanismos de auditoria e medidas corretivas rápidas são essenciais para garantir que o orçamento seja gerido de maneira responsável e eficaz. Procedimentos bem documentados e analisados regularmente permitem a identificação de falhas e oportunidades de melhoria, contribuindo para a evolução contínua da eficiência e eficácia na organização. Além disso, esses procedimentos aumentam a transparência e a responsabilidade dos gestores, melhorando a confiança pública na administração municipal.

Objetivando auxiliá-los com ferramentas eficientes para o acompanhamento das finanças públicas, a utilização de uma planilha detalhada para gerenciar as despesas de contrato de natureza continuada, pode ser um modelo eficaz para o planejamento e orçamento municipal. Primeiramente, certificar-se de que todas as despesas estão registradas na planilha cria uma base sólida e detalhada para o controle orçamentário. Utilizar colunas específicas, como "Código Elemento Item Despesa", "Nome Elemento Item Despesa", "UPG", "Nº do Processo", "Nº do Contrato", "Comprometimento (ano corrente)", "TOTAL EMPENHADO (Acompanhamento especial)", "MÉDIA MENSAL", "TOTAL POR ELEMENTO ITEM (Projeção Inflacionária para o próximo exercício)" e "TOTAL POR ELEMENTO-ITEM (Projeção Inflacionária + aumento de gastos para o próximo exercício)", ajuda a categorizar e analisar as despesas de maneira clara e organizada, facilitando a identificação de áreas de maior impacto financeiro.

Adicionar uma coluna para "Orçamento Previsto" conforme LOA e comparar com o orçamento executado permite identificar rapidamente desvios orçamentários e tomar medidas corretivas. Utilizar formatação condicional para destacar valores críticos ajuda na gestão proativa dos recursos. Manter um histórico de despesas e usar análises de tendência ajuda a prever com mais precisão as necessidades futuras, apoiando um planejamento mais robusto e adaptado às realidades locais.

Por fim, controlar o valor máximo dos contratos e calcular o valor restante disponível evita comprometimento excessivo e garante a conformidade contratual. Este monitoramento contínuo assegura que os recursos sejam utilizados de forma eficiente e dentro dos limites estabelecidos. A planilha, quando bem gerenciada, se torna uma ferramenta dinâmica que facilita a tomada de decisões financeiras e garante a eficiência na gestão dos recursos públicos municipais.

TABELA 08

Exemplo prático da planilha organizada:

Código Elemento Item Despesa	Nome Elemento Item Despesa	UPG	Processo	Nº do Contrato	Comprometimento (ano corrente)	TOTAL EMPENHADO (acompanhamento especial)	% empenhado	MÉDIA MENSAL	TOTAL POR ELEMENTO-ITEM (Projeção Inflacionária de 3% para 2025)	TOTAL POR ELEMENTO-ITEM (Projeção Inflacionária de 3% + aumento de gastos 10% para 2025)	OBSERVAÇÃO
									L09	L13	
XXXX	PASSAGENS - PESSOA JURIDICA				SOMA DOS VALORES						
	CRETOR	XXXXX	XXXXXX	XXXXXX	R\$ XXXXXXXX	R\$ XXXXXXXX	%	R\$ XXXXXXXX	R\$ XXXXXXXX	R\$ XXXXXXXX	
XXXX	LOCACAO DE BENS IMOVEIS				SOMA DOS VALORES						
	CRETOR	XXXXX	XXXXXX	XXXXXX	R\$ XXXXXXXX	R\$ XXXXXXXX	%	R\$ XXXXXXXX	R\$ XXXXXXXX	R\$ XXXXXXXX	
	CRETOR	XXXXX	XXXXXX	XXXXXX	R\$ XXXXXXXX	R\$ XXXXXXXX	%	R\$ XXXXXXXX	R\$ XXXXXXXX	R\$ XXXXXXXX	
	CRETOR	XXXXX	XXXXXX	XXXXXX	R\$ XXXXXXXX	R\$ XXXXXXXX	%	R\$ XXXXXXXX	R\$ XXXXXXXX	R\$ XXXXXXXX	
TOTAL GERAL					R\$ XXXXXXXX	R\$ XXXXXXXX	%	R\$ XXXXXXXX	R\$ XXXXXXXX	R\$ XXXXXXXX	

Fonte: Elaboração própria

O uso de uma planilha detalhada para gerenciar as despesas de contrato na gestão orçamentária municipal traz diversos benefícios significativos. Primeiramente, ela estabelece uma base robusta para o controle financeiro ao registrar e categorizar todas as despesas de forma clara e organizada. A capacidade de comparar o orçamento previsto com o executado, aliada à identificação rápida de desvios por meio de alertas automáticos, possibilita uma gestão proativa e eficiente dos recursos públicos. Além disso, a análise de tendências com base no histórico de despesas permite um planejamento mais preciso e adaptado às necessidades futuras da municipalidade. Além disso, ela pode ser referência para abordagem do Orçamento Base Zero (OBZ), uma vez que mapeia de forma criteriosa cada despesa da instituição.

É fundamental manter a planilha atualizada regularmente, incorporando novos compromissos e ajustes nos contratos conforme necessário. Revisões periódicas das projeções e ajustes orçamentários são essenciais para garantir o cumprimento dos limites estabelecidos na LOA e nos Decretos de Programação Orçamentária, para adaptar o planejamento às demandas em constante mudança. Utilizar formatação condicional para destacar valores críticos facilita a identificação de problemas potenciais e permite uma resposta rápida a eventuais desafios.

Documentar detalhadamente todos os procedimentos e despesas é crucial para promover transparência e responsabilidade na gestão municipal. Implementar mecanismos de auditoria robustos e estar preparado para adotar medidas corretivas imediatas diante de irregularidades são práticas que fortalecem ainda mais a governança financeira. Ao seguir essas práticas recomendadas e utilizar a planilha de maneira eficaz, os gestores municipais poderão melhorar significativamente a gestão orçamentária, garantindo uma utilização responsável e eficiente dos recursos públicos em benefício da comunidade.

Conclusão

Bem, chegamos ao fim desta caminhada, mas o conhecimento que adquirimos até aqui é a base não somente para nos tornarmos gestores melhores, mas também para tornar a administração pública mais eficiente, responsável e transparente.

Ao longo desta apostila, exploramos a importância de um planejamento orçamentário detalhado e bem estruturado. Estabelecemos que a criação de um orçamento municipal não é apenas uma formalidade burocrática, mas sim um processo crucial que demanda nossa atenção e compromisso.

Também aprendemos que nosso planejamento deve começar com um diagnóstico preciso das necessidades da população e da realidade financeira do município. Desde a elaboração do plano plurianual até a execução e monitoramento das despesas, vimos que cada etapa exige um esforço colaborativo e um controle rigoroso.

Agora que entendemos a importância da previsão orçamentária e da execução fiscal, é hora de aplicar esse conhecimento. Devemos garantir que os recursos sejam alocados de maneira eficiente e que cada gasto seja justificado e monitorado. Portanto, ao planejarmos e executarmos o orçamento público municipal, estamos não apenas gerenciando recursos, mas também moldando o futuro de Nova Lima.

Devemos continuar comprometidos com a transparência, a eficiência e a participação ativa de todos os envolvidos. Juntos, podemos transformar o orçamento em uma ferramenta poderosa para promover o bem-estar e o desenvolvimento sustentável de nossas comunidades. Vamos colocar em prática tudo o que aprendemos! A responsabilidade é nossa, e o futuro de Nova Lima está em nossas mãos.

Referências bibliográficas

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 18 de maio de 2024.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021. Dispõe sobre licitações e contratos administrativos. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm>. Acesso em: 18 de maio de 2024.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 18 de maio de 2024.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. Manual Técnico de Orçamento. 7a Edição, 2024. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2024>>. Acesso em: 10 de maio de 2024.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto nº 83.872, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm>. Acesso em 10 de maio de 2024.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto nº 10.426, de 16 de julho de 2020. Dispõe sobre a descentralização de créditos entre órgãos e entidades da administração pública federal integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, por meio da celebração de termo de execução descentralizada. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10426.htm>. Acesso em: 15 de maio de 2024.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Glossário de Termos Orçamentários. 1a Edição, 2020, xv, 117 p. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/584776>> Acesso em 09 de maio de 2024.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. Treinamento Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2024 - OBZ. [vídeo online] 1h 20min. 2023. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=79wcbWTNw34&t=1807s>>. Acesso em: 8 de julho de 2024.

PMBOK. Conhecimentos em Gerenciamento de Projetos. [Manual]. Global Standard. Campus Boulevard: Newtown Square, 4a Edição, 2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA LIMA. Decreto nº 14.007, de 9 de fevereiro de 2024. Dispõe sobre procedimentos administrativos referentes aos estágios do processamento da despesa pública e dá outras providências.. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/mg/n/nova-lima/decreto/2024/1401/14007/decreto-n-14007-2024-dispoe-sobre-procedimentos-administrativos-referentes-aos-estagios-do-processamento-da-despesa-publica-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 8 de julho de 2024.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA LIMA. Lei Ordinária nº 3.095, de 29 de dezembro de 2023. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Nova Lima para o exercício de 2024. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/mg/n/nova-lima/lei-ordinaria/2023/310/3095/lei-ordinaria-n-3095-2023-estima-a-receita-e-fecha-a-despesa-do-municipio-de-nova-lima-para-o-exercicio-de-2024>>. Acesso em: 8 de julho de 2024.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA LIMA. Lei Orgânica do Município de Nova Lima. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/lei-organica-nova-lima-mg>>. Acesso em: 8 de julho de 2024.

SEBRAE. Saiba o que é e como funciona a metodologia PDCA. Disponível em: <<https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/artigosOrganizacao/4-etapas-do-pdca-melhoram-gestao-dos-processos-e-qualidade-do-produto,9083438af1c92410VgnVCM100000b272010aRCRD>>. Acesso em: 18 de junho de 2024.