

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO

ALCYON FERREIRA DE SOUZA

**GESTÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO EXÉRCITO BRASILEIRO:
UMA METODOLOGIA PARA ANÁLISE E INTEGRAÇÃO DOS
SISTEMAS DE ORÇAMENTO E PLANEJAMENTO**

FLORIANÓPOLIS
2002

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO

ALCYON FERREIRA DE SOUZA

**GESTÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO EXÉRCITO BRASILEIRO:
UMA METODOLOGIA PARA ANÁLISE E INTEGRAÇÃO DOS
SISTEMAS DE ORÇAMENTO E PLANEJAMENTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Engenharia de Produção.

Área: Planejamento e Estratégia Organizacional

Orientador: Pedro Felipe de Abreu, PhD

FLORIANÓPOLIS
2002

ALCYON FERREIRA DE SOUZA

**GESTÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO EXÉRCITO BRASILEIRO:
UMA METODOLOGIA PARA ANÁLISE E INTEGRAÇÃO DOS
SISTEMAS DE ORÇAMENTO E PLANEJAMENTO**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do título de Mestre em Engenharia de Produção e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 06 de Maio de 2002.

Prof. Ricardo Miranda Barcia, Ph.D.
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

Prof. Pedro Felipe de Abreu, Ph.D.
Orientador

Profa. Aline França de Abreu, Ph.D.

Prof. Emílio Araújo de Menezes, Dr

SOUZA, Alcyon Ferreira de
Gestão do Orçamento Público no Exército Brasileiro: Uma Metodologia para Análise e Integração dos Sistemas de Orçamento e Planejamento. Florianópolis, UFSC, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, 2002.

xviii, 133 p.

Dissertação: Mestrado em Engenharia de Produção (Planejamento e Estratégia Organizacional)

Orientador: Pedro Felipe de Abreu, PhD

1. Administração Pública 2. Orçamento Público 3. Sistema Orçamentário Federal. 4. Orçamento e Planejamento 5. Análise de Sistemas de Orçamento e Planejamento.

I. Universidade Federal de Santa Catarina

II. Título

A todos os docentes da UFSC que direcionam a transformação de sonhos em realidade e que possa parecer algo muito difícil de ser alcançado pelos mestrandos, mas, se tivermos coragem, determinação, paciência, honestidade, humildade, apoio e, principalmente, paixão pelo que fazemos, não há obstáculos nem barreiras que possam nos impedir de alcançar os nossos objetivos, e assim ajudamos a construir uma sociedade melhor.

Alcyon Ferreira de Souza

AGRADECIMENTOS

Aos Professores Pedro Felipe de Abreu, PhD pela orientação, paciência, flexibilidade e incentivo no desenvolvimento deste trabalho além da atenção, o carinho e excelente orientação.

Ao Professor Idone Bringhenti, pelo método aplicado em suas aulas, ajudando a incentivar e valorizar o potencial criativo dos mestrandos, principalmente da UNEB2.

A Prof. Aline França de Abreu, PhD, em especial, pela atenção e apoio durante as aulas de vídeo conferencia.

Aos professores, Carlos Raul Borenstein, Paulo Maurício Selig, Luiz Gonzaga de Souza Fonseca, Gregório J. V. Rados, Pedro Alberto Barbeta, Olga Regina Cardoso, Jane Iara Pereira da Costa; Aos monitores, Sônia Inez Grüdtner e aos técnicos que atuaram no LED/UFSC, pelos esclarecimentos que muito contribuíram durante as aulas, na elaboração e execução deste trabalho.

A Gerente Acadêmica do LED, Professora Eunice Passaglia, Dra pela presteza e o papel desempenhado durante o curso.

Ao Programa de pós-graduação em Engenharia da Produção da Universidade Federal de Santa Catarina, pela oportunidade de realização do mestrado.

A coordenadora do Programa de pós-graduação da União Educacional de Brasília, Ludmila Guimarães, pela orientação administrativa durante o curso.

À diretoria da União Educacional de Brasília, em especial às professoras Regina Cardoso de Sousa – presidente da UNEB; Layse de Campos Moreira Gomes – Diretora do ICSA/ICEX; Rita de Cássia Gomes Jacob – Diretora adjunta do ICSA/ICEX da UNEB; Epaminondas de Campos Moreira Gomes; Cláudia Maria Ferreira Gomes pela oportunidade de realizar este curso.

Ao Comando do Exército, Secretaria de Economia e Finanças (Cmdo do Ex/SEF), pelo apoio financeiro.

Aos meus amigos Carlos Celestino Ruchinski e José Arimatéa Soares de Oliveira, pelos melhores vizinhos que um mestrando poderia ter.

Aos meus pais, Erasmo de Albuquerque de Souza (*in memoriam*) e Isa Ferreira Costa, por todo apoio, pelo carinho e paciência em todos os momentos de meus estudos.

A minha família, esposa Êrica Lucena Valença de Souza, filhos Alcyon Ferreira de Souza Junior e Karyna Lucena Valença de Souza que participaram comigo deste percurso, vivenciando alegrias e tristezas inerentes à busca de grandes conquistas. Desculpem a minha ausência junto a vocês.

Às bibliotecas da Secretaria Tesouro Nacional Secretaria de Orçamento Federal, Ministério da Defesa, Universidade Federal de Santa Catarina, União Educacional de Brasília, Centro de Ensino Universitário de Brasília, pelo material de pesquisa, bem como de seus funcionários pela "tolerância" nos prazos e limites de empréstimos.

Em especial, ao Amigo Osmar Bispo, pela atenção e apoio durante todo o curso.

E a todos aqueles que, de maneira direta ou indireta, contribuíram para a realização deste trabalho e a iniciação de minha vida de pesquisador.

“É Inegável que o atendimento das demandas da sociedade, na atualidade, exige o fortalecimento da capacidade de planejamento do Estado. A adoção de uma estratégia de desenvolvimento com equidade implica na necessidade de promover mudanças estruturais na sociedade, o que pressupõe o aparecimento de interesses divergentes ou mesmo contraditórios”.

“O planejamento apresenta-se como um processo contínuo que fundamenta, antecede e acompanha a elaboração orçamentária”.

José Matias Pereira

SUMÁRIO

<u>LISTA DE ILUSTRAÇÕES</u>	XII
<u>LISTA DE TABELAS E QUADROS</u>	XIII
<u>LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS</u>	XIV
<u>RESUMO</u>	XVII
<u>ABSTRACT</u>	XIX
<u>1. INTRODUÇÃO</u>	1
<u>1.1 PROBLEMA</u>	1
<u>1.2 OBJETIVOS</u>	2
1.2.1 Objetivo Geral	2
1.2.2 Objetivos Específicos	2
<u>1.3 JUSTIFICATIVA</u>	3
<u>1.4 DELIMITAÇÕES</u>	4
<u>1.5 ESTRUTURA</u>	4
<u>2. REVISÃO DA LITERATURA E FUNDAMENTOS TEÓRICOS</u>	6
<u>2.1 HISTÓRICO</u>	6
<u>2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GLOBALIZAÇÃO</u>	7
2.2.1 A Administração Pública	12
2.2.2 O Modelo de Informação e de Custo para a Administração Pública	15
2.2.3 Análise das Atividades Públicas	17
2.2.4 Princípios Fundamentais da Administração Pública Brasileira	21
2.2.4.1 Planejamento	21
2.2.4.2 Coordenação	21
2.2.4.3 Descentralização	22
2.2.4.4 Delegação de Competência	22
2.2.4.5 Controle	23
<u>2.3 ORÇAMENTO</u>	23
2.3.1 Orçamento Geral da União	23
2.3.2 Aspectos Legais do Processo Orçamentário	24
2.3.3 Ciclo Orçamentário	28
2.3.3.1 Conceito	28
2.3.3.2 Elaboração da Proposta Orçamentária	30
2.3.4 Dos Prazos de Encaminhamento	31
2.3.4.1 Emendas aos Projetos de Plano Plurianual, Diretriz Orçamentária e Orçamento Anual	32
2.3.5 Conteúdo e Forma da Proposta Orçamentária	33
2.3.6 Execução do Orçamento	34
2.3.7 Quadro de Detalhamento da Despesa	34
2.3.8 Metodologia de Desenvolvimento da Nova Estrutura do Orçamento Federal	35
2.3.8.1 Classificações Orçamentárias	35
<u>2.4 SISTEMA ORÇAMENTÁRIO FEDERAL</u>	44
2.4.1 Reestruturação do Sistema Orçamentário Federal	44
2.4.2 Premissas do Processo Orçamentário Federal	45
2.4.3 Fluxo do Processo de Elaboração Orçamentária	46

2.4.4	Etapas do Processo de Elaboração da União	47
2.4.4.1	A Proposta Orçamentária Setorial	57
2.4.4.2	Etapas Básicas do Processo no Sistema Integrado de Dados Orçamentário	57
2.4.5	Secretaria de Orçamento Federal – SOF	60
2.5	ORÇAMENTO NO COMANDO DO EXÉRCITO – CMDO DO EX	61
2.5.1	Sistema de Planejamento do Comando do Exército	61
2.5.1.1	Atribuições do Ministério do Exército – Modelo antes da criação do Ministério da Defesa	62
2.5.1.2	Atribuições do Ministério da Defesa – Modelo depois da criação do Ministério da Defesa	66
2.5.1.3	Atribuições do Comando do Exército	68
2.5.2	Plano Diretor do Exército	74
2.5.2.1	Finalidade	75
2.5.2.2	Composição e funcionamento	75
2.5.2.3	Recursos financeiros	77
2.5.2.4	Execução da programação e gerenciamento	77
2.5.2.5	Regulamento para o Conselho Superior de Economia e Finanças	78
2.5.3	Classificação Orçamentária - 2000	81
2.5.3.1	Classificação Institucional no Cmdo do Ex.	81
2.5.3.2	Classificação da Receita Quanto às Fontes de Recursos	82
2.5.3.3	Classificação Funcional - Programática da Despesa	83
2.5.3.4	Classificação Institucional Funcional no Comando do Exército	88
2.5.3.5	Classificação Orçamentária Completa da Despesa	88
2.5.3.6	Classificação das Despesas quanto a sua Natureza de Despesa (ND)	89
3.	METODOLOGIA PARA ANÁLISE DOS SISTEMAS DE ORÇAMENTO E PLANEJAMENTO PARA O COMANDO DO EXÉRCITO	94
3.1	CONSIDERAÇÕES INICIAIS	94
3.2	ETAPAS DA METODOLOGIA PROPOSTA	94
3.2.1	Etapa 1 – A Coleta de Dados	94
3.2.2	Etapa 2 – A Mensuração	96
3.2.2.1	Plano Gerencial	96
3.2.2.2	Seleção dos Stakeholders	97
3.2.2.3	Matriz de Alocação de Responsabilidade	97
3.2.2.4	Determinação dos Riscos	98
3.2.2.5	Gestão dos Riscos	99
3.2.2.6	Forças restritivas e Incentivadoras	99
4.	APLICAÇÃO DA METODOLOGIA - PROGRAMA CALHA NORTE -PCN	104
4.1	PLANO GERENCIAL DO PROGRAMA CALHA NORTE - PCN	105
4.2	SELEÇÃO DOS STAKEHOLDERS	108
4.3	MATRIZ DE ALOCAÇÃO DE RESPONSABILIDADE NO CMDO DO EX.	111
4.4	DETERMINAÇÃO DE RISCO	112
4.5	GESTÃO DE RISCOS	113
4.6	FORÇAS RESTRITIVAS E FORÇAS INCENTIVADORAS	114
4.6.1	Árvore Analítica	114
5.	CONCLUSÕES, CONTRIBUIÇÕES E RECOMENDAÇÕES	128
5.1	CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA	131
5.2	RECOMENDAÇÕES E TRABALHOS FUTUROS	132
6.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	133
ANEXO 1		136
MEDIDA PROVISÓRIA N.º 1751-66, DE 2 DE JUNHO DE 1999		136
ANEXO 2		137
SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA - SIAFI		137

<u>ANEXO 3</u>	140
<u>PLANEJAMENTO / ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA</u>	140
<u>ANEXO 4</u>	141
<u>ESQUEMA COMPLEMENTAR DE INFORMAÇÃO PARA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO</u>	141

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 2.1:	Três Poderes da União	13
Figura 2.2:	Atividades -Meio e Atividade -Fins	14
Figura 2.3:	Ambiente na Entidade Pública	15
Figura 2.4:	Estrutura Programática	18
Figura 2.5:	Sistemática do Processo Orçamentário no Brasil	29
Figura 2.6:	Ciclo Orçamentário	30
Figura 2.7:	Fluxo do Processo de Elaboração Orçamentária	46
Figura 2.8:	SIPA - Organograma	61
Figura 2.9:	Elaboração da Proposta Orçamentária com Ministério da Defesa	62
Figura 2.10:	Elaboração da Proposta Orçamentária sem Ministério da Defesa	66

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Quadro 2.1: Classificação Orçamentária – Codificação Completa	42
Quadro 2.2: Classificação Orçamentária – Descrição	43
Quadro 2.3: Fonte de recursos	44
Quadro 2.4: Classificação Orçamentária da Despesa- Completa	88
Quadro 2.5: Elemento de Despesa mais utilizados no Comando do Exército	91
Quadro 3: Matriz de Alocação de Responsabilidade	97
Quadro 3.1: Gestão de Riscos	98
Quadro 3.2: Resposta a Gestão de Riscos	98
Quadro 3.3: Estratégia de Forças	99
Quadro 3.4: Árvores Analítica	100
Quadro 3.5: Quadro Resumo da Metodologia	100
Quadro 4: Matriz de Alocação de Responsabilidade no Comando do Exército	105
Quadro 4.1: Gestão de Riscos no Comando do Ex	106
Quadro 4.2: Resposta a Gestão de Riscos	107
Quadro 4.3: Estratégia de Forças no Comando do Exército	108
Quadro 4.4: Conservação de Rodovias	109
Quadro 4.5: Manutenção de Aeródromos	111
Quadro 4.6: Infra-estrutura nos Município mais Carentes	112
Quadro 4.7: Implantação e Manutenção de Infra-estrutura nos Município Pelotão Especial de Fronteira	114
Quadro 4.8: Implantação e Manutenção de Infra-estrutura nos Município Pelotão Especial de Fronteira	114
Quadro 4.9: Manutenção de Pavilhão de Comando “H”	115
Quadro 4.10: Apoio às Comunidades Carentes	116
Quadro 4.11: Distribuição Material Didático	117
Quadro 4.12: Manutenção de Indicadores	118
Quadro 4.13: Manutenção Embarcações	119
Quadro 4.14: Manutenção Infra-estrutura nos Pelotão Especial de Fronteira	120
Quadro 4.15: Distribuição de Equipamento Escolar	121

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS.

ACE:	Alto Comando do Exército
Atv:	Atividade
BB:	Banco do Brasil,
BNDES:	Banco Nacional de Desenvolvimento
BNB:	Banco do Nordeste do Brasil
DIORPA:	Divisão de Orçamento, Programação Financeira e Planejamento Administrativo
EB:	Exército Brasileiro
EC:	Emenda Constitucional
EME:	Estado-Maior do Exército
CEF:	Caixa Econômica Federal
CPEX:	Centro de Pagamento do Exército
CF:	Constituição Federal
Cmdo da Aer.:	Comando da Aeronáutica
Cmdo do Ex.:	Comando do Exército
Cmdo da Mar.:	Comando da Marinha
CMA:	Comando Militar da Amazônia
CN:	Congresso Nacional
CONSEF:	Conselho Superior de Economia e Finanças
DASP:	Departamento Administrativo do Serviço Público
FEx:	Fundo do Exército
FHE:	Fundação Habitacional do Exército
FOs:	Fundação Osório
FT:	Força Terrestre
G Cmdo:	Grande Comando
IDOC:	Identificador de Operação de Crédito
IMBEL:	Indústria de Material Bélico do Brasil

LDO:	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA:	Lei Orçamentária Anual
MEM:	Material de Emprego Militar
M Def.:	Ministério da Defesa
MOG:	Ministério de Orçamento e Gestão
MTO:	Manual Técnico de Orçamento
OGU:	Orçamento Geral da União
OM:	Organização Militar
Op Esp:	Operações Especiais
OS:	Órgão Setorial
PCN:	Programa Calha Norte
PCH:	Pavilhão de Comando H
PDE:	Plano Diretor do Exército
P&D:	Pesquisa e Desenvolvimento
PE:	Poder Executivo
Pjt:	Projeto
PL:	Poder Legislativo
PMT:	Política Militar Terrestre
PNB:	Produto Nacional Bruto
POA:	Proposta Orçamentária Anual
PP:	Poder Público
PPA:	Plano Plurianual
PPS:	Programa Plurianual Setorial
RM:	Região Militar
PT:	Programa de Trabalho
SAOC:	Serviço Auxiliar de Operações de Crédito
SAtv:	SubAtividade
SEF:	Secretaria de Economia e Finanças
SFC:	Secretaria Federal de Controle
SIAFI:	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIDOR:	Sistema Integrado de Dados Orçamentário

SIPA:	Sistema de Planejamento Administrativo do Ministério do Exército
SIPES:	Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
SIPLEx:	Sistema de Planejamento do Exército
SOF:	Secretaria de Orçamento Federal
SPI:	Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos
SPjt:	SubProjeto
SPO:	Secretaria de Planejamento e Orçamento
PT/MEx	Programa de Trabalho do Ministério do Exército
STN:	Secretaria do Tesouro Nacional
UG:	Unidade Gestora
UGR:	Unidade Gestora Responsável
UO:	Unidade Orçamentária

RESUMO

Souza, Alcyon Ferreira de. A gestão integrada do planejamento e orçamento necessita de uma metodologia que integre o planejamento, e a elaboração do orçamento através do Sistema Integrado de Dados Orçamentário e do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal.

Desta forma, a idéia central deste trabalho foi rever o processo orçamentário desde a proposta de planejamento até a aprovação e execução da Lei Orçamentária Anual, criando uma metodologia que possibilite alcançar as metas planejadas de cada programa, pela integração do processo de Planejamento e Gestão do Orçamento Público.

A alocação de recursos na Lei Orçamentária Anual requer medidas bem fundamentadas em instrumentos legais, tais como a Constituição Federal /1988, a Lei Nr 4.320/1964, o Manual Técnico de Orçamento e outros instrumentos que atendam o princípio da anualidade, exclusividade e especificação. Esses recursos ao serem autorizados pelo Poder Legislativo, serão disponibilizados a cada Unidade Orçamentária pela Secretaria do Tesouro Nacional, através do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal integrando-se com o Sistema Integrado de Dados Orçamentários. A integração do planejamento com o orçamento é representada neste trabalho através de estudo de caso, no Comando do Exército, para um programa, Programa Calha Norte, executado por Unidades Gestoras dentro da política e estratégica pré-estabelecida no Ministério da Defesa.

Para que se decida com eficiência as etapas orçamentárias devem ser cumpridas, as quais requerem análise e reflexão das alocações de recursos, nas propostas orçamentárias desde, o planejamento até a execução de um projeto ou atividade, conforme o estudo de caso "Programa Calha Norte".

A metodologia proposta promove tal integração através um modelo baseado em uma matriz de alocação de responsabilidades, gestão de riscos, estratégia de forças e árvore analítica, frente uma melhor alocação e distribuição dos recursos orçamentários, além de gerar relatórios com dados do Sistema Integrado de Administração Financeira que auxiliam na tomada de decisão no processo de elaboração do planejamento e da proposta orçamentária para exercício seguinte.

ABSTRACT

The budget integrated methodology requires, which develops an methodology of planning, elaboration of the budget through the Integrated System of Budget Data and of the Federal Government Integrated Financial Administration System.

In this case the main idea of this project is to review the budget process from the proposal of the planning to the approval of the Annual Budget Law (LOA), being up to whoever makes decisions to strive to reach the goals of each program, searching for means to provide integration of the planning and management process of the public budget.

The allocation of resources in LOA requires measures well based in legal instruments, such as Federal Constitution/1998, Law Nr 4.320/1964, Technical Budget Manual, and others that follow the principles of the annuity, exclusivity, specification, and others. These resources, when authorized by the Congress, will be made available to each budgetary unit by the National Treasury Secretariat, through the Federal Government Integrated Financial Administration System, linked to the Integrated Budgetary Data System, that in this case study in the Army Command is represented by a program executed by executive units included in the policy and strategy previously established by the Ministry of Defense.

In order to make effective decisions, there must be taken some budgetary steps, which require analysis and reflection on the allocation of resources, on the budgetary proposals, from the planning up to the execution of a program or activity, according to the case study "Calha Norte Program".

1. INTRODUÇÃO

1.1 PROBLEMA

O Sistema de Planejamento Administrativo (SIPA) do Comando do Exército, a Lei de Diretriz Orçamentária (LDO), a Lei Orçamentária (LOA), o Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR) e o Programa Setorial servem de base para elaborar e avaliar o Planejamento e Orçamento Público no Comando do Exército (Cmdo do Ex), sendo utilizados pelos seus órgãos setoriais com o intuito de fornecer feedback aos tomadores de decisões.

A criação do Ministério da Defesa (M Def) em 17 de Maio de 2000 trouxe a necessidade de modificar a cultura, filosofias, métodos e processos existentes de modo a permitir a elaboração, a execução e o controle do orçamento público. Portanto é necessário estudar a gestão do orçamento público no Exército Brasileiro (EB), para que os seguintes requisitos sejam atingidos: formulação das propostas orçamentárias de acordo com as necessidades do Comando do Exército, o alinhamento da gestão do planejamento com o Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR) e o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI); e a adequação do Comando do Exército a nova estrutura organizacional; além, do processo orçamentário criado por atos legais.

Surge daí a seguinte questão: Como integrar as informações necessárias para a gestão do processo orçamentário no Comando do Exército depois da criação do Ministério da Defesa para que se atendam os requisitos de formulação, alinhamento e adequação do Orçamento do Exército?

1.2OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Desenvolver uma metodologia para a gestão integrada do planejamento e elaboração da proposta orçamentária do Comando do Exército na nova estrutura do Ministério da Defesa, utilizando indicadores Financeiros, de Eficiência, de Eficácia e de Impacto permitindo uma tomada de decisão sustentada em dados reais.

1.2.2 Objetivos Específicos

Como objetivos específicos podem ser listados:

1. determinar as etapas da proposta Orçamentária do setor público federal nos diversos momentos orçamentários identificando as possíveis conseqüências ao processo de gestão do orçamento público depois da criação do Ministério da Defesa;
2. propor e utilizar indicadores (financeiros; de eficiência; de eficácia e de impacto) para otimizar a gestão de Planejamento e Execução do Orçamento no Comando do Exército e do Ministério da Defesa.
3. analisar as atividades executadas pelas unidades gestoras, quanto ao cumprimento de metas através das etapas dos processos de planejamento e de orçamento contidos nos programas do Comando do Exército e no Ministério da Defesa do Programa Calha Norte.

1.3 JUSTIFICATIVA

Os sistemas de planejamento e execução do orçamento são gerenciados no Comando do Exército pelo Estado Maior do Exército - EME e pela Secretaria de Economia e Finanças – SEF. A criação do Ministério da Defesa passa a coordenar os Comandos do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, modificando a estrutura vigente e exigindo novo modelo de gestão do orçamento.

A manutenção dos sistemas de planejamento e orçamento é vital para a continuidade e aprimoramento na realização dos gastos públicos, pois ter uma postura estratégica, requer no dia-a-dia aprimoramento do processo orçamentário - ciclo orçamentário. O Sistema Orçamentário, tais como orçamento visto como instrumento de viabilização do planejamento, além do ciclo orçamentário desenvolvido como processo contínuo de análise e decisão ao longo de todo exercício induzir a necessidade de reduzir custos, inovar e aprimorar processos. Desta forma é necessário pesquisar e desenvolver novas metodologias para o Plano Plurianual - PPA; Lei de Diretrizes Orçamentária - LDO; Sistema Integrado de Dados Orçamentários - SIDOR e Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI, que atendam as necessidades e confiabilidades requeridas pela Administração Federal, a fim de que produzam respostas efetivas e mais rápidas.

Dentro desta idéia, é sugerida uma metodologia que permite analisar o processo orçamentário usando indicadores de Impacto, de Eficiência; de Eficácia e Financeiro simulando possíveis variações nos investimentos necessários e nos custos para o cumprimento das metas dos programas de trabalho.

1.4 LIMITAÇÕES

O trabalho ficou limitado no estudo ao processo de elaboração e acompanhamento do orçamento público no Comando do Exército no dentro do Ministério da Defesa, excluindo-se da pesquisa o processo político na gestão do orçamento e planejamento, além estruturas dos Comandos da Marinha e da Aeronáutica.

As limitações na aplicação da metodologia foram impostas pelo sigilo de muitas das ações avaliadas dentro do Comando do Exército.

1.5 ESTRUTURA

A primeira parte, capítulo 1, INTRODUÇÃO, apresenta sinteticamente a situação atual do processo orçamentário e planejamento quanto à necessidade de meios confiáveis à tomada de decisões, os objetivos a que se propõem este trabalho, justificativa e delimitações, visto a importância que o mesmo pode oferecer quanto ao desempenho das metas dos programas de trabalho do Comando do Exército.

Em seguida, no capítulo 2, na REVISÃO BIBLIOGRÁFICA são comentados os principais conceitos, prazos, emendas aos Projetos de Lei e métodos utilizados atualmente para as abordagens da administração dos programas, principalmente no que tange ao projeto da proposta orçamentária, no planejamento e controle da execução do Orçamento Geral da União, Orçamento no Comando do Exército.

No capítulo 3, “ A METODOLOGIA”, é apresentada uma sistemática para avaliação dos Sistemas Integrados de Dados Orçamentários e de Administração Financeira do Governo Federal, através da análise de suas funções sob a perspectiva de

fornecimento de dados históricos. Pesquisas de opinião junto ao público interno e externo, com ênfase na técnica de elaboração da proposta do projeto do orçamento do Comando do Exército e Ministério da Defesa, com ênfase na técnica de elaboração da proposta do orçamento.

As matrizes de alocação de responsabilidades e estratégia de forças, e a árvore analítica são aplicadas a um programa para analisar as variações nos diversos níveis de execução do orçamento nas Unidades Gestoras, tais como 6º Batalhão de Engenharia e Construção, Parque Regional de Manutenção/12 e outras pertencentes ao Comando do Exército, atendendo assim a respectiva demanda através de um modelo delineado em quatro dimensões (financeiro, impacto, eficiência e eficácia) importantes para avaliar, o processo.

Na APLICAÇÃO DA METODOLOGIA, capítulo 4, foi escolhido o Programa Calha Norte - PCN do Ministério da Defesa, identificando as metas a matriz alocação de responsabilidades, a matriz estratégia de forças e árvore analítica para o Comando do Exército, sendo realizada a integração das informações referentes a aprovação da dotação orçamentária contida na Lei Orçamentária Anual com as metas do Programa Calha Norte, através da proposição dos indicadores de Eficiência; de Impacto; de Eficácia e Financeiro.

Na última parte, capítulo 5, – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES os resultados alcançados da aplicação da metodologia no estudo de caso para o Programa Calha Norte-PCN dentro do processo orçamentário são apresentados, assim como, as conclusões alinhadas aos objetivos.

2. REVISÃO DA LITERATURA E FUNDAMENTOS TEÓRICOS

2.1 HISTÓRICO

Uma das características marcantes da economia do século XX é o crescente aumento das despesas públicas. Tal situação é encontrada não apenas nos países de economia coletivizada, onde o Estado, por definição, é o grande agente econômico, mas também nas nações capitalistas avançadas, defensoras da livre iniciativa e da economia de mercado.

De acordo com SILVA(1974), nos Estados Unidos, por exemplo, em 1980, os gastos governamentais totais (três níveis de governo) corresponderam a 6,5% do Produto Nacional Bruto (PNB) daquele ano.

Segundo GIACOMONI(1996), a mais antiga contribuição ao estudo do tema é geralmente atribuída ao economista alemão Adolf Wagner. Ainda na década de 1880, Wagner formulou a chamada “Lei do crescimento Incessante das Atividades Estatais”, com o seguinte enunciado básico:

À medida que cresce o nível de renda em países industrializados, o setor público cresce sempre a taxas mais elevadas, de tal forma que a participação relativa do governo na economia cresce com o próprio ritmo de crescimento econômico do país.

Conforme GIACOMONI(1996), ainda no período colonial a vinda de D. João VI, o Brasil iniciou o processo de organização de suas finanças.

Orçamento nas Constituições Brasileiras evoluiu da seguinte maneira:

“ 1808, foi criado o Erário Público e o regime de contabilidade.

1824, Constituição do Império – surgem as primeiras exigências no sentido para a elaboração de orçamento formais..

1891, A elaboração do orçamento passou a ser função privativa do Congresso Nacional Federalismo e autonomia dos Estados.

1922, O Congresso Nacional aprova o Código de Contabilidade da União.

1934, Outorga a centralização da maior parte das funções públicas na esfera federal. A proposta orçamentária é atribuída ao Presidente da Republica.

1937, O estado Novo. Orçamento elaborado pelo Chefe do Executivo (e por ele decretado) e votado pela Câmara do Deputados.

1946, A redemocratização do País. Orçamento tipo misto. Instituída a prática da emenda. Principalmente: unidade, universalidade, exclusividade e especialização. Evidenciado o papel do Tribunal de Contas da União.

1967, Outorgada-Especial relevância da matéria orçamentária. Vedada aprovação de emendas que criem ou aumentem despesas. Crise política determinou a outorga, pela Junta Militar, da EC nº 1 (17/10/69).

Ano oitenta: pressões no campo político; distensão do regime autoritário; abertura constitucional; agravamento da crise econômica,1982/83; campanhas de forte conteúdo popular; eleições diretas para Presidente da República; convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte.

1988, Devolução ao Legislativo da prerrogativa de propor emendas sobre despesas, instituição da Lei de Diretrizes e outros aspectos que serão estudados em separado.”

2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GLOBALIZAÇÃO

A discussão sobre o papel do Estado vem ganhando novos contornos, no panorama mundial, hoje dominado pelo presente e inevitável processo de globalização, pela abertura dos mercados e pelos avanços tecnológicos, especialmente no que tange à informática, à robótica e à comunicação. Essa reflexão se impõe com maior vigor, nos

dias que correm, diante da crise que vem se manifestando e produzindo estragos nas bolsas de valores de todo o mundo, com efeitos sobre as economias dos países que ainda buscam o estágio de desenvolvimento e de razoável bem-estar social.

No Brasil, essa discussão adquire importância decisiva, pois a estes fatores citados se acrescentam o da larga presença do Estado na economia nacional, A crise do petróleo que setor público desde a década de 70 e agora com a possível crise de energia e a do terrorismo(EUA e o mundo).

Na revista da Associação Brasileira de Orçamento Público(ABOP) de nr 38, Harold(1996), afirma que o Estado Brasileiro não consegue atender com eficiência as sobrecargas de demanda a ele dirigidas, sobretudo na área social e de segurança. Essa conjunção de fatores, sem qualquer dúvida, tornou premente uma reforma do Estado que há muito se impunha.

A aceleração do desenvolvimento tecnológico e da competição econômica entre as nações evidenciou a crise de um Estado, caracterizado pela tendência de utilizar o Estado em benefício de interesses particulares, e não do interesse social.

Segundo Harold(1996) , por muito tempo, segundo os seus planos (Plano Nacional de Desenvolvimento I e II), o Estado brasileiro exerceu o papel estratégico de coordenar a economia capitalista, mediante a promoção da poupança forçada com a finalidade de alavancar o desenvolvimento econômico, corrigindo as distorções do mercado e procurando garantir uma distribuição de renda mais igualitária.

Hoje, o Estado já não consegue satisfazer a contento as crescentes expectativas em relação à política de bem-estar aplicada com relativo sucesso no pós-guerra. Tal fato decorre de uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda de crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se tornou negativa, aumentando, por conseguinte,

a incapacidade de o Estado atender as urgentes demandas sociais, mormente no campo da saúde, transporte e segurança; também se esgotou a estratégia estatizante de intervenção do Estado – seja na promoção do bem-estar social, nos países desenvolvidos.

No Brasil, Segundo Harold(1996), o Governo Federal, diante de tais problemas, elaborou o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, no qual propõem as seguintes medidas:

- a) ajustamento fiscal duradouro;
- b) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional;
- c) reforma da previdência social;
- d) inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e, finalmente,
- e) reforma do aparelho do Estado, de modo a aumentar sua capacidade de implementar políticas públicas de forma eficiente.

Nessa nova perspectiva, pretende o Governo fortalecer as funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente no nível federal, onde se destacam as privatizações do setor elétrico e de telecomunicações, e a criação das respectivas agências de regulação da atividade; também se almeja a descentralização, para os níveis estaduais e municipais, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infra-estrutura, como vem ocorrendo com o Sistema Único de Saúde.

Basicamente, essa é a forma como o Governo busca ampliar sua capacidade de implementar as políticas públicas, devendo-se salientar, entre as dificuldades que

limitam sua ação, a rigidez – e, por conseqüência, a ineficiência – da máquina burocrática, voltada para si mesma e para o controle interno, em contraposição a uma administração gerencial, flexível, eficiente e voltada para o atendimento à população.

A administração gerencial que o Governo tem procurado implementar já vige, formalmente, com a recém-promulgada EC nº 19, de 1998, que acrescenta explicitamente a palavra eficiência no caput do art. 37 da CF/88 entre os princípios que comandam a administração pública; que prevê a participação do usuário do serviço público na administração direta ou indireta, para reclamar, avaliar ou representar contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública, como se observa na nova redação dada pela referida emenda constitucional ao § 8º acrescido a esse artigo pela mesma emenda, prevendo a possibilidade de ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta, mediante contrato a ser firmado entre seus administradores e o poder público com o objetivo de fixar metas de desempenho para o órgão ou entidade.

Ao abordar a administração pública brasileira, não podemos deixar de examinar o significado da EC nº 19, conhecida como Reforma Administrativa, muda o rumo do Direito Administrativo Brasileiro quanto aos seus princípios doutrinários e também quanto ao papel a ser desempenhado pelo Estado diante de um mundo globalizado onde os países que não se adaptarem à competição capitalista poderão ser excluídos dos benefícios propiciados pela economia de mercado.

Qualquer julgamento dos benefícios e dos efeitos deletério que possam advir desse modelo impõe-se reconhecer que a nova realidade é irreversível, exigindo adaptações de políticas governamentais as mais diversas.

A concepção da reforma administrativa em processo não visa ao ideal, todavia, estão sendo introduzidos novos conceitos na administração pública, diante da premente necessidade de aumentar a eficiência do aparelho estatal, que já não consegue satisfazer à grande demanda de serviços e ações públicas de uma sociedade cada vez mais complexa e reivindicativa.

O modelo tradicional de organização burocrática que já dura mais de um século e que saiu fortalecido na CF/1988, que ganha ainda mais força com a redemocratização política promovida nos primeiros anos da “Nova República” – deu ênfase ao controle prévio dos atos administrativos, o qual, apesar de ter contribuído bastante para a moralidade da administração pública, apresentou como subproduto o corporativismo do servidor público.

A administração pública tende a ser um fim em si mesma, desvinculada de seu objetivo central que é atender o interesse público. Devemos observar, no entanto, que os servidores públicos não podem ser responsabilizados pela ineficiência do Estado na prestação de serviços à sociedade, pois são, em ampla maioria, cidadãos cômicos de suas responsabilidades e de seus deveres funcionais e que executam suas tarefas diárias com zelo e diligência.

Por essas razões, os defensores da reforma do aparelho do Estado criticam o modelo burocrático tradicional adotado pela CF/1988 e que todo o sistema do Direito Administrativo brasileiro privilegia.

A remoção dos entraves burocráticos para atuação de entidades deverá ser executada mediante um programa pelos quais, entidades não estatais assumirão o controle das fundações públicas que passarão a ser constituídas sob a forma de organizações sociais, de direito privado e sem fins lucrativos, com autorização do Poder Legislativo para celebrar contratos de gestão com o Poder Executivo e assim ter direito à dotação

orçamentária. Tais instituições teriam, desse modo, semelhança com as universidades americanas, que gozam de quase absoluta autonomia administrativa, sem embargo de receberem contribuição em dinheiro também do Poder Público.

2.2.1 A Administração Pública

Pereira(1999), afirma que “a Administração Pública e suas Entidades, em certo sentido, pertencem aos cidadãos”. A administração pública não é um fim em si mesma. Ela, como todas as organizações administrativas, é baseada numa estrutura hierarquizada com graduação de autoridade, correspondente às diversas categorias funcionais, estabelecendo uma relação de subordinação.

Em seu art 6º do Dec Lei nº 200, “A administração pública é exercida pelos órgãos da administração direta, pelos órgãos da administração indireta e pelos órgãos da administração delegada”.

A administração direta compreende a organização administrativa do Estado. A administração indireta é aquela atividade administrativa caracterizada com o serviço público deslocado do Estado para outra entidade por ele criada. Integram a administração indireta as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações. A administração delegada consiste na atribuição a terceiros de encargos públicos por meio de concessão (com contrato) ou permissão (sem contrato).

A administração pública é dividida, segundo as atividades que exerce, em atividades-meio e atividades-fim. As atividades-meio têm o objetivo de assegurar os controles internos da administração pública por meio principalmente, de atividades de assessoramento e dos serviços auxiliares. Já as atividades-fim têm como objetivo assegurar os serviços caracterizados como essenciais, complementares e públicos, cujas finalidades são as de promover o bem-estar social da coletividade. A população

em geral vê a administração pública essencialmente pelas atividades-fim. Por isso existe a preocupação do direcionamento dos recursos públicos para as atividades essenciais prestadas pelo Estado.

A Constituição Federal/1988 define, em seu Artigo 2º, os três poderes da União, que são independentes e harmônicos entre si: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário (fig 2.1).

Figura 2.1 – Três Poderes da União

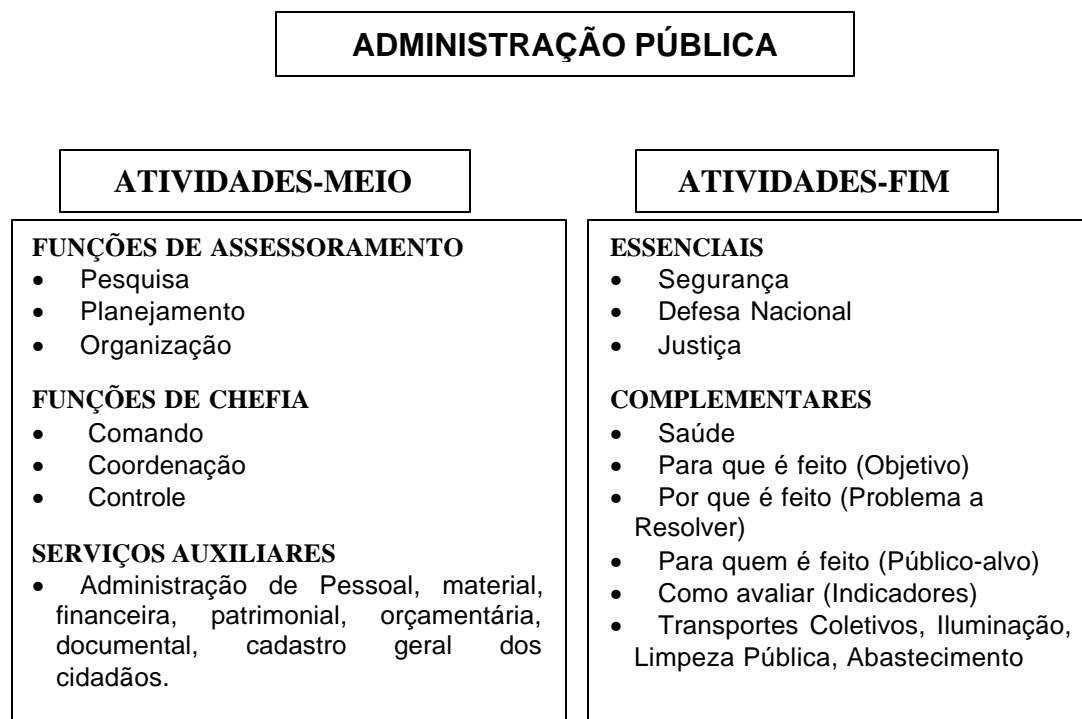
NÍVEIS	PODERES		
	LEGISLATIVO	EXECUTIVO	JUDICIÁRIO
FEDERAL	Senado Federal Câmara dos Deputados Tribunal de Contas União	Presidência da República Ministérios	Supremo Trib. Federal Supremo Trib. Justiça Trib. Regionais Federais Trib. Superior Eleitoral Trib. Superior Trabalho Superior Tribunal Militar
ESTADUAL	Assembléia Legislativa Tribunal de Contas do Estado	Governadores Secretarias de Estado	Tribunal de Justiça Tribunais de Alçada
MUNICIPAL	— Câmara de Vereadores Tribunais de Contas do Município ou TCE	Gabinete do Prefeito Secretarias Municipais	

Fonte: Valmor (1996).

Do ponto de vista de Valmor (1996), os controles devem existir, mas não devem ser o centro das atenções do Estado. A modernização, informatização e busca da qualidade nas atividades-meio também devem ser buscadas. No entanto, o foco ou a própria razão da existência da administração pública são suas atividades-fim prestadas ao público. A figura 2.2 a seguir mostra a distinção entre atividades-meio e fim.

Segundo Angélico(1995), o serviço público é o conjunto de atividades-meio e de atividades-fim que são exercidas ou colocadas à disposição, prestadas diretamente, permitidas ou concedidas pelo Estado visando a oferecer o maior e melhor grau possível de bem-estar social à coletividade. Não se justifica a existência do Estado senão como entidade prestadora de serviços e utilidades aos indivíduos que o compõem. Conclui-se, portanto, que cabe ao Estado, por meio de seus controles internos e externos, mensurar a eficácia do serviço público, como forma de justificar a cobrança de impostos.

Figura 2.2 – Atividades-meio e atividades-fim



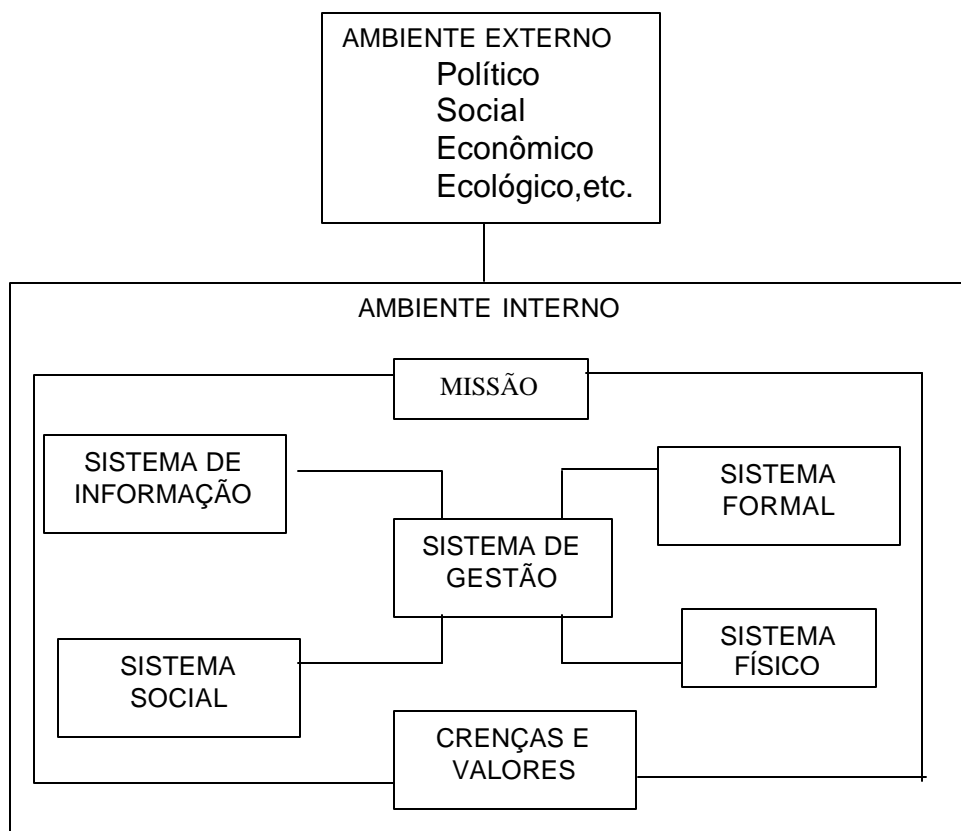
Fonte: Valmor, (1996), pág 35.

2.2.2 O Modelo de Informação e de Custo para a Administração Pública

O modelo de informações deve ser um instrumento para o desenvolvimento de um sistema de informações capaz de criar um ambiente gerencial onde a informação se torne um elemento indutor e facilitador das ações dos gestores para a otimização do resultado.

O modelo de informação deve conduzir a uma visão global do sistema, de forma a ordenar e integrar seus subsistemas. Sua materialização dá-se por meio do sistema de informações, que é o produto de suas definições. A entidade pública é um sistema aberto que comunga no cenário a impactação de energias com os sistemas: político, social, econômico, ecológico, recebendo e oferecendo oportunidades e ameaças.

Figura 2.3 – Ambientes na Entidade Pública



Fonte: Valmor. Op cit. p.46

O administrador público responsável pelo planejamento e pelo controle das operações, porém, já estará interessado em maiores detalhes. Por exemplo, desejará saber quanto custa manter determinados serviços não essenciais, uma divisão de um departamento, quanto custa prestar determinado serviço para a população. Neste caso, informações detalhadas de custo poderão ser fornecidas por um sistema de custos para serem utilizadas no planejamento, orçamento, controle das operações e na tomada de decisões.

Com os recursos escassos, as informações de custos se tornam essenciais no auxílio aos administradores públicos, na melhor aplicação dos recursos e na melhor prestação dos serviços ao público.

Na necessidade permanente de se reduzir os déficits públicos nas três esferas de governo, cortar custos deve constituir a maior preocupação dos administradores públicos. Entretanto, é necessário preocupar-se com a manutenção da qualidade do serviço. Um princípio é de que a redução de custos não deve afetar a qualidade do serviço prestado ao público.

Outra deficiência verificada nos cortes de orçamento lineares é a falta de sensibilidade sobre onde estão os gastos supérfluos e que, portanto, podem ser cortados sem que isso piore a qualidade dos serviços essenciais prestados ao público.

Existem custos que podem ser controlados e outros que não podem. Esta classificação de custo também depende de um ponto de referência. Todos os custos são, na verdade, controláveis em um nível ou outro de gerência.

Um custo não pode ser visto como incontrolável apenas por ser um custo fixo, como pessoal, por exemplo, na administração pública. Há uma tendência a se confundir as características comportamentais do custo com sua controlabilidade. Por exemplo, o

seguro contra incêndio é um custo fixo, mas é também um custo controlável pelo administrador público que contrata a cobertura de risco com a companhia de seguros.

2.2.3 Análise das Atividades Públicas

Um dos problemas crônicos do Setor Público no Brasil é a predominância de uma prática gerencial fundamentada em estruturas com excessivos níveis hierárquicos e departamentos. Isso gera lentidão administrativa, comunicação formal, burocrática e lenta, além de serviços e produtos que não satisfazem a população.

Para Kohama(1998), a administração governamental apresenta o gerenciamento de processos, conhecido também como análise do processo do negócio. Esse enfoque de gestão defende que a organização deve mudar a forma de pensar, abandonar a visão de estrutura departamentalizada e concentrar a atenção nos processos. O gerenciamento de processos derruba barreiras entre as áreas da organização, elimina feudos, promove integração, serve como etapa preliminar em programas de qualidade total e garante serviços públicos de melhor qualidade.

No gerenciamento de processos, considera-se uma instituição pública um grande processo cuja missão é atender às necessidades do cidadão (principal cliente) mediante a prestação de serviços, gerados a partir de insumos, recursos e informações recebidos de fornecedores e processados por servidores públicos com o uso de recursos materiais, técnicos e gerenciais.

Para Kohama(1998), pg 35, A administração Pública, como todas as organizações administrativas, é baseada numa estrutura hierarquizada com graduação de autoridade, correspondente a diversas categorias funcionais, ordenada pelo Poder Executivo, de forma que distribua e escalone as funções de seus órgãos e agentes, estabelecendo a relação de subordinação. Em outras palavras funções que interligam dentro de processos.

O gerenciamento de atividades do orçamento na administração pública interliga-se com a própria classificação funcional-programática instituída em 1974, com a função de modernizar o orçamento público inserindo formas mais adequadas de controlar os custos públicos.

Esta estrutura programática apresenta um rol de programas associados a objetivos concretos e um rol de subprogramas vinculados aos objetivos das organizações.

Esta classificação obedece ao seguinte esquema de subdivisões das atividades governamentais, de acordo com a fig 2.4.

Figura 2.4: Estrutura Programática
Modelo

Anterior-1994	Atual-1999
Função	Função
Programa	Subfunção
Subprograma	Programa
Projeto/Atividade	Projeto/Atividade/Operações Especiais
Subprojeto/Subatividade	Subtítulos

Fonte: Lima e Castro(2000), pg 66.

a) função: é o propósito direto estabelecido pelos órgãos políticos e que deve ser cumprido pelo governo. Por exemplo: educação e saúde pública;

b) programa: é um instrumento destinado a cumprir as funções do Estado, por meio do qual se estabelecem objetivos ou metas quantificáveis. Exemplos: educação primária, superior, etc;

c) atividade: é uma divisão mais reduzida de cada uma das ações que se deve desenvolver para cumprir as metas do programa ou subprograma. Por exemplo: dentro do ensino comercial podem ser abertas atividades de instrução, medidas pelo número de horas e aulas a serem ministradas;

d) projetos: é um conjunto de obras realizadas dentro de um programa ou subprograma de inversão, executadas para a formação de capital.

A classificação funcional-programática apresenta um nível de informação mais detalhado, portanto, mais adequado para a gerência.

Para Kohama(1998), Há duas razões principais para se executar o gerenciamento de processos:

o gerenciamento de processos pode ser usado como um fim em si mesmo, para guiar programas de redução de custos e de tempos de prestação de serviços, de melhoria da qualidade do processo ou outros esforços para melhoria do desempenho da organização.

Ele pode ser usado também como etapa preliminar para complementar outras técnicas como o custeio baseado em atividades, aperfeiçoamento de indicadores de desempenho e no apoio às decisões.

O gerenciamento de processos apresenta todas estas atribuições, pois é determinante no conhecimento dos serviços públicos. Quando se conhece o que e como se faz pode-se perceber pontos fortes e fracos na prestação dos serviços e encontrar os chamados fatores críticos de sucesso, que ajudarão na escolha de metas não-financeiras para auxiliar a gerência na gestão de custos.

Para existir o efetivo gerenciamento de processos no setor público, é importante que os conceitos e princípios fundamentais dessa maneira de gerenciar sejam do conhecimento de todos na organização.

As principais definições que podem auxiliar os administradores públicos no gerenciamento de processos são: qualidade, relação custo/benefício, processo, insumos e fornecedores, clientes e produtos e serviços, características da qualidade do produto/serviço, verificação de qualidade e medidas não-financeiras.

A qualidade é o que o cliente quer. É satisfazer as suas necessidades e expectativas. Sob a perspectiva da gestão de qualidade, pode-se dizer que um produto ou serviço prestado por um órgão público é de qualidade quando satisfaz às necessidades dos clientes internos ou externos, ou ainda quando atende ou mesmo supera suas expectativas.

No Art 142 da Constituição Federal do Brasil – “As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e Pela Aeronáutica, são instituições...e, da lei e da ordem”. O serviço prestado pelas Forças Armadas destina-se à defesa da Pátria onde a qualidade satisfaz às necessidades da população (cliente final).

A qualidade total é o verdadeiro objetivo da organização que busca a satisfação das necessidades de todas as pessoas, em todas as dimensões da qualidade: custo, atendimento, segurança, moral e ética. No setor público é um conceito intimamente ligado ao cidadão e aos clientes internos.

O processo é um conjunto de atividades predeterminadas, executadas para gerar produtos ou serviços que atendam às necessidades dos clientes. A organização é um processo que se subdivide em vários processos, os quais se subdividem em atividades,

e estas em tarefas. Os diversos setores organizacionais executam as atividades desses sub-processos.

2.2.4 Princípios Fundamentais da Administração Pública Brasileira

De acordo com o artigo 6º do Decreto-lei 200/67, as atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais: Planejamento; Coordenação Descentralização; Delegação de Competência e Controle.

2.2.4.1 Planejamento

A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas gerais, setoriais e regionais elaborados através dos órgãos de planejamento sob a orientação e a coordenação superior do Presidente da República e cabe a cada Ministro de Estado orientar e dirigir a elaboração do programa setorial e regional correspondente a seu ministério.

De acordo com a Constituição Federal, em seu artigo 165, os instrumentos de planejamento são: Plano Plurianual; Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

2.2.4.2 Coordenação

As atividades da administração federal e especialmente a execução dos planos e programas serão objetos de permanente coordenação e será exercida em todos os níveis da administração, mediante a atualização das chefias individuais, através da realização sistemática de reuniões com a participação das chefias subordinadas e a instituição e funcionamento de comissões de coordenação em cada nível administrativo.

2.2.4.3 Descentralização

A descentralização pressupõe a existência de agentes públicos investidos de poderes necessários para exercitar a atividade pública e será posta em prática em três planos principais:

- a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;
- b) da Administração Federal para as unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;
- c) da Administração Federal para a esfera privada, mediante contratos e concessões.

Em cada órgão da administração Federal, os serviços que compõem a estrutura central de direção devem permanecer liberados das rotinas de execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos, para que possam concentrar-se nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle.

Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, a execução indireta, mediante contratos.

2.2.4.4 Delegação de Competência

O entendimento de delegação de competência pode ser traduzido como uma técnica de descongestionamento administrativo e será utilizada com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade, situando os agentes públicos próximos dos fatos, pessoas ou problemas a atender.

É facultado ao Presidente da República, aos Ministros de Estado e, em geral, às autoridades da Administração Federal delegar competência para a prática de atos administrativos, conforme se dispuser em regulamento. O ato de delegação indicará com precisão a autoridade que delega e a autoridade delegada além das atribuições e do objeto da delegação.

2.2.4.5 Controle

O controle das atividades administrativas é um dos meios pelos quais se exercita o poder hierárquico, isto é, os órgãos superiores controlam os inferiores fiscalizando o cumprimento das normas e regras que regem cada sistema, compreendendo:

- a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que norteiam a atividade específica do órgão controlado;
- b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;
- c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.

2.3 ORÇAMENTO

2.3.1 Orçamento Geral da União

Ao considerar a elaboração e a votação do orçamento – bem como sua posterior fiscalização – uma das mais importantes atribuições do Poder Legislativo, suficiente para avaliar seu grau de liberdade e participação na vida do País, basta lembrar que, durante os longos anos da ditadura militar, o Congresso Nacional viu cassada essa sua prerrogativa básica, e esses não foram, certamente, um dos menores males causados pelo regime, que criou, assim, um Legislativo, com graves conseqüências para a cultura democrática brasileira, que só agora começamos a superar.

O Orçamento Geral da União tem repercussões profundas em todos os níveis da vida nacional, desde o estabelecimento das linhas gerais de uma política de desenvolvimento a ser seguida ao longo dos anos, até os eventos mais comuns da vida cotidiana, nos quais esteja envolvida, de algum modo, a Administração Pública em suas variadas facetas – a do atendimento ao cidadão nos postos de assistência social, por exemplo, ou a da qualidade de ensino que desejamos para nossos filhos. Não há, portanto, como exagerar a importância de que o processo de elaboração da lei orçamentária anual seja compreendido em sua inteireza, em conexão com as profundas alterações que a história recente tem trazido à configuração do Estado e à elaboração de políticas públicas, no âmbito de uma economia cada dia mais globalizado.

2.3.2 Aspectos Legais do Processo Orçamentário

O processo orçamentário constitui um dos pontos fundamentais para a consolidação das instituições políticas nacionais e para o surgimento de um processo decisório que defina responsabilidades e permita o controle e avaliação política do governo.

O processo orçamentário inaugurado com a Constituição de 1988 ainda não é satisfatório para disciplinar as finanças públicas, não obstante haja decorrido uma década de sua vigência. Sua ineficácia decorre, talvez, da própria indefinição de nossa Carta Magna quanto ao sistema político adotado, o presidencialismo, em contraste com o parlamentarismo, que ao sistema preferido pelas lideranças políticas que comandaram os trabalhos da Assembléia Constituinte de 1987/88.

A Constituição de 1988 introduziu no processo orçamentário a obrigatoriedade do Poder Executivo elaborar no primeiro ano de mandato do governo, para ser executado a partir do segundo ano, o Plano Plurianual - PPA, segundo o art.165, § 1º, CF/88, visa estabelecer, de forma regionalizada as diretrizes, os objetivos e as metas de

Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Os projetos das Leis Orçamentárias (PPA, LDO e LOA) serão apreciados pelo Congresso Nacional - CN, que tem uma Comissão Mista Permanente integrada por membros das duas casas com competência técnica e legislativa exclusivas para tratar da matéria, ressalvada a decisão final do Plenário, na forma do seu regimento comum segundo o art. 166, § 1º, CF/88.

O PPA constitui, assim, um compromisso de médio e longo prazo, assumido pelo Poder Executivo diante do Poder Legislativo, com o objetivo de dar continuidade aos projetos de amplo interesse para a sociedade.

Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o PPA e apreciados pelo CN, segundo o art. 165, do § 4º, da CF/88.

Desse primeiro estágio do processo de elaboração orçamentária constituída pelo PPA são retiradas as prioridades e as metas que deverão ser desagregadas e detalhadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, com duração de vigência temporária de um ano, a partir de sua publicação, depois de aprovada pelo CN. A apreciação pelo Parlamento deverá ocorrer no primeiro período da sessão legislativa, ou seja, no primeiro semestre civil – e enquanto não sobrevier a LDO para o ano seguinte.

A LDO disporá, de acordo com o art. 165, § 2º, da Constituição Federal, “sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”. Aqui se incluem, como sabemos, o BNDES, o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, o Banco do Nordeste do Brasil, com os seus respectivos programas de política de desenvolvimento econômico e social incluídos na

execução orçamentária. Cabe, portanto, a essa lei, fundamentalmente, traçar a orientação a ser observada na elaboração da LOA a ser executada no exercício fiscal seguinte.

Lei de Diretrizes Orçamentárias – que tem as seguintes funções básicas:

- a) Estabelecer as metas e prioridades da Administração Pública Federal para o exercício financeiro seguinte;
- b) Orientar a elaboração da lei orçamentária anual;
- c) Alteração da legislação tributária;
- d) Estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Finalmente, o tríplice processo de elaboração orçamentária se conclui com a elaboração da LOA para o exercício seguinte, cujo projeto cabe ao Poder Executivo encaminhar ao Congresso Nacional até 31 de agosto no ano em curso, e cujo conteúdo deve guardar perfeita compatibilidade com a LDO e, por consequência, com o PPA. Essa condição é indispensável também para a aprovação de emendas apresentadas na Comissão Mista, que dará o parecer sobre elas e sobre o referido projeto de lei, segundo o art.166, § 3º, I, CF/88.

A Lei Orçamentária Anual-que discriminará os recursos orçamentários financeiros para se atingir as metas e prioridades estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, de acordo com a Constituição, deve compreender o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, o orçamento das empresas estatais e o orçamento da Seguridade Social (art. 165, § 5º). Deve, ainda, ser “acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária”, segundo o art. 165, do § 6º, da CF/88.

Além disso, tanto o orçamento fiscal como o orçamento das estatais, “terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional” segundo o art.165, do § 7º, da CF/88.

À distância entre o ideal constitucional e a realidade de como se elaboram a lei orçamentária propicia críticas de técnicos e da classe política em razão de descumprir os objetivos da Constituição Federal, que visam dotar a administração de instrumentos de controle de finanças públicas e de planejamento econômico e social infensos aos interesses privados, corporativos, políticos ou até mesmo pessoais.

Não se pode negar a existência, hoje, de uma anárquica disputa de recursos orçamentários, muitas vezes baseada em interesses econômicos ou eleitorais imediatos. Ressalvando que tal comportamento não é a regra geral, é forçoso reconhecer que tal disputa pode escapar aos limites da racionalidade, da ética ou da legalidade, resultando, em conseqüência, grande desperdício dos escassos recursos, com agravamento dos déficits públicos.

Antes, porém, de reconhecer que o processo orçamentário ignora amiúde os comandos constitucionais previstos nos artigos 165 a 169, da CF/88, os quais buscam coerência e transparência na elaboração das peças orçamentárias, é mister salientar que ele vem sendo aperfeiçoado aos poucos. No presente exercício, os excessos de arrecadação de receita financeira deverão cobrir, prioritariamente, despesas da mesma natureza. Outra boa inovação é a obrigatoriedade do registro mês a mês, no SIAFI, das receitas próprias obtidas pelos órgãos públicos, evitando-se pedidos desnecessários de verbas.

O Poder Executivo - PE recorre à prática do contingenciamento como forma de evitar o empenho de dotações. Com isso bloqueia, um percentual dos gastos globais, distribuídos em diferentes proporções entre as unidades orçamentárias e por categoria de programação. O resultado é a transferência de decisões essencialmente políticas

dos representantes legítimos do povo – os congressistas – para dirigentes técnicos – sem mandato popular, portanto – do Poder Executivo.

2.3.3 Ciclo Orçamentário

2.3.3.1 Conceito

O ciclo orçamentário, ou processo orçamentário pode ser definido como um processo contínuo, dinâmico e flexível, através do qual se elabora, aprova, executa, controla e avalia os programas do setor público nos aspectos físicos e financeiros, corresponde, portanto, ao período de tempo em que se processam as atividades típicas do orçamento público.

Preliminarmente é conveniente ressaltar que o ciclo orçamentário não se confunde com o exercício financeiro. Este, na realidade, é o período durante o qual se executa o orçamento, correspondendo, portanto, a uma das fases do ciclo orçamentário. No Brasil, o exercício financeiro coincide com o ano civil, ou seja, inicia em 01 de janeiro e encerra em 31 de dezembro de cada ano, conforme dispõe o art. 34 da Lei nº 4.320/64.

Define, Lima e Castro (2000), pg 19, que o ciclo orçamentário compreende *“ao período de tempo em que se processam as atividades típicas do orçamento público, desde sua concepção até a sua apreciação final”*.

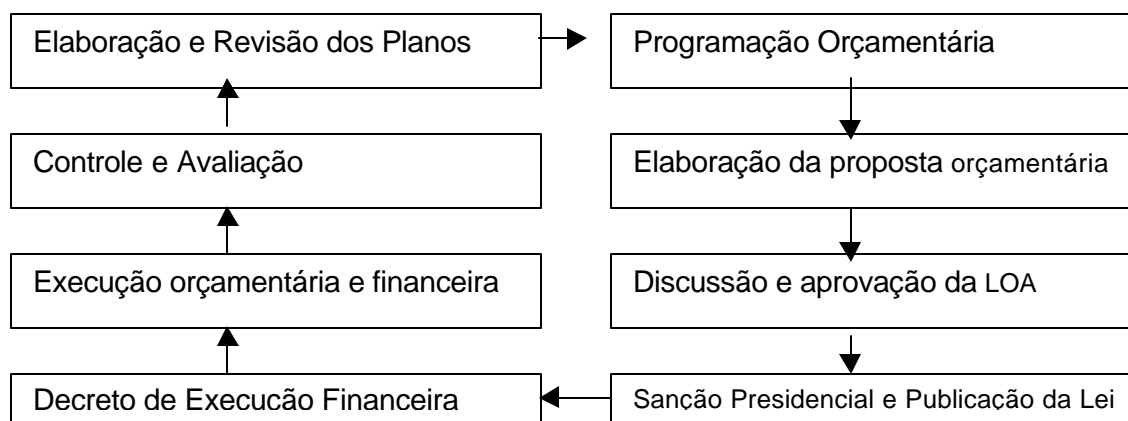
O ciclo orçamentário definido por Silva (1996), como *“ao período de tempo em que se processam as atividades do processo orçamentário”*.

Por outro lado, o ciclo orçamentário é um período muito maior, iniciando com o processo de elaboração do orçamento, passando pela execução e encerramento com o controle, de acordo com a sistemática do processo orçamentário no Brasil – fig 2.5 e o ciclo orçamentário - fig 2.6.

Identifica-se, basicamente, quatro etapas no ciclo ou processo orçamentário:

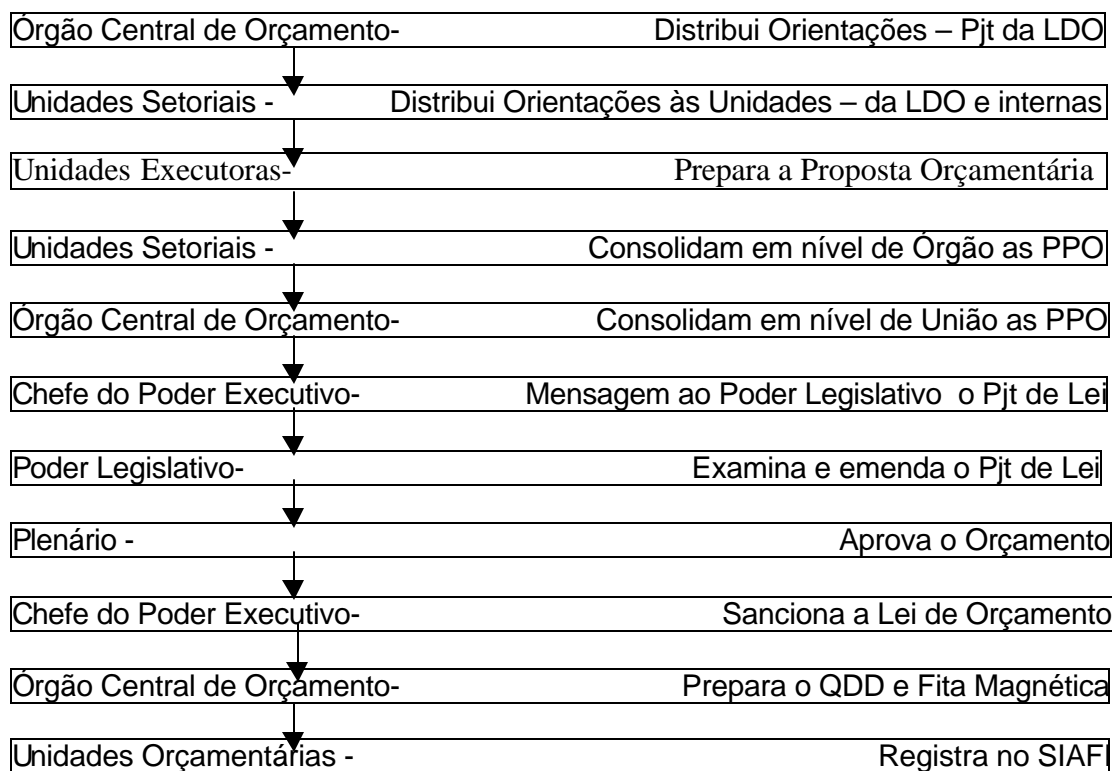
- a) Elaboração da proposta orçamentária;
- b) Discussão e aprovação da Lei Orçamentária;
- c) Execução orçamentária e financeira;
- d) Controle e Avaliação.

Figura 2.5 – Sistemática do Processo Orçamentário no Brasil



Fonte: Pereira (1999) pg.152

Figura 2.6 – Ciclo Orçamentário



Fonte: Fortes (2001), pg 109.

2.3.3.2 Elaboração da Proposta Orçamentária

Os instrumentos do sistema de planejamento integrado, também conhecido no Brasil como Processo de Planejamento – Orçamento, consubstancia-se nos instrumentos, conforme KOHAMA (1996), pg. 62: “PPA, LDO e LOA”.

O Orçamento ou a LOA é um instrumento de nível operacional, ou seja, de curto prazo, do governo. Ressalta-se, no entanto, que ele se insere nas políticas de médio e longo prazo do país.

A elaboração da proposta orçamentária está hoje definida na Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO, constando:

- a) as metas e prioridades da Administração Pública Federal para o exercício;
- b) as orientações para os orçamentos anuais da União;
- c) os limites para elaboração das propostas orçamentárias de cada Poder;
- d) política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Cada órgão deve orientar e consolidar as propostas orçamentárias de suas unidades em conformidade com a LDO e as instruções estabelecidas pela Secretaria de Orçamento Federal – SOF, do Ministério do Planejamento e Orçamento, que definem os prazos para o seu recebimento e consolidação.

A SOF tem a função de consolidar as propostas orçamentárias de todos os órgãos dos poderes da União e de elaborar o projeto de lei correspondente que será submetido ao Presidente da República para encaminhamento ao Congresso Nacional para discussão e votação.

2.3.4 Dos Prazos de Encaminhamento

Conforme o artigo 84, inciso XXIII, da CF/88, “... compete privativamente ao Presidente da República”: XXIII – enviar ao Congresso Nacional **o Plano Plurianual, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e as propostas de orçamento** previstos nesta Constituição; “(grifos nossos).

- a) Das Propostas do Plano Plurianual e da Lei de Diretriz Orçamentária

Com relação ao PPA deve salientar que o seu encaminhamento para discussão e aprovação do Congresso Nacional deve ser feito até quatro (4) meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa, isto é, até 15 de dezembro.

E com relação à lei de diretrizes orçamentárias, esta deve ser encaminhada pelo Presidente da República até oito meses e meio (8,5) antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção presidencial até o encerramento do primeiro período legislativo (30 de junho). Sob nenhuma hipótese, a sessão legislativa poderá ser encerrada sem a discussão, votação e aprovação do plano plurianual e a lei de orçamento.

b) Da Proposta de Lei Orçamentária Anual

De acordo com o § 2º artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, até a entrada em vigor de lei complementar que substitua a atual Lei nº 4320/64, o projeto de Lei Orçamentária deverá ser enviado pelo Presidente ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção presidencial até o encerramento da sessão legislativa (que só assim poderá ser encerrada). Observe que não são determinadas datas fixas, mas prazos. Isto se deve a possíveis mudanças nas datas de início e fim do exercício financeiro e da sessão legislativa.

2.3.4.1 Emendas aos Projetos de Plano Plurianual, Diretriz Orçamentária e Orçamento Anual.

Com relação a emendas ao projeto de lei de orçamento por parte do Presidente, a CF/88, em seu artigo 166, do § 5º a 7º, só permite que sejam propostas enquanto não for iniciada a votação, na Comissão Mista, pertinente ao item a ser alterado. Tal fato, em relação à CF/69, era permitido enquanto não estivesse concluída a votação da parte cuja alteração estivesse sendo proposta. Isto se dá também para o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias.

As emendas aos projetos de lei do PPA, da LDO e da LOA deverão ser apresentadas na Comissão Mista, que emitirá parecer, e apreciadas pelo plenário das duas Casas do

Congresso Nacional, na forma regimental. É preciso destacar que as emendas que modifiquem o projeto de lei orçamentária anual só poderão ser aprovadas caso sejam compatíveis com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias; sejam relacionados à correção de erros ou omissões e de dispositivos do texto do projeto de lei, e indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas, excluídas as que incidam sobre: pessoal e seus encargos sociais; serviço da dívida; e transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal.

O Presidente de República poderá rejeitar as emendas do Legislativo ao projeto de lei orçamentária anual (veto parcial ou total). O Congresso Nacional apreciará o veto presidencial, podendo rejeitá-lo, pela maioria absoluta dos deputados e senadores, em voto secreto, o que determinará a devolução do projeto anteriormente aprovado pelo Legislativo para promulgação do Executivo.

2.3.5 Conteúdo e Forma da Proposta Orçamentária

De acordo com combinação dos artigos 2º e 22º da Lei nº4.320/64, “... a proposta orçamentária que o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo nos prazos estabelecidos nas Constituições e nas Leis Orgânicas dos Municípios, compor-se-á”:

- i – Mensagem que conterà: exposição circunstanciada da situação econômico-financeira, documentada com demonstração da dívida fundada e flutuante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis; exposição e justificação da política econômico-financeira do Governo; justificação da receita e despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital;
- ii – Projeto de Lei de Orçamento:
 - a) texto do projeto de lei contendo dispositivos que autorizem o Poder Executivo a abrir créditos suplementares até determinado limite; e

- b) a efetuar operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, obedecida a legislação em vigor, ...”.

Além disso, a proposta orçamentária deverá conter diversos quadros demonstrando a receita e despesas de acordo com as categorias econômicas; as fontes de recursos e legislação pertinente; quadro das dotações por Órgãos do Governo e da Administração; quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do governo em termos de realizações de obras e prestação de serviços.

2.3.6 Execução do Orçamento

Publicada a LOA, com o respectivo quadro de detalhamento da despesa – é desencadeado o processo da execução orçamentária do governo. Nesta fase os ministérios ou órgãos executam os programas governamentais contemplados na LOA, mediante uma série de decisões e atividades financeiras que possibilitam atingir as metas e objetivos explicitados no Orçamento que deverá estar em harmonia com o PPA do Governo.

A execução orçamentária constitui uma atribuição do Executivo. O seu procedimento molda e influencia a tomada de decisões e desenvolve-se de acordo com distribuição de poder dentro do governo.

2.3.7 Quadro de Detalhamento da Despesa

Após a publicação da LOA, devido ao seu nível de agregação, faz-se necessária a aprovação do Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD).

O QDD e as respectivas alterações obedecerão a esquema estabelecido pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República para os orçamentos anuais, e serão publicados no Diário Oficial.

As alterações decorrentes da abertura e reabertura de créditos adicionais integrarão os quadros de detalhamento da despesa, os quais serão modificados automaticamente, independentemente de nova publicação em Diário Oficial.

Este quadro é aprovado por Portaria, no prazo máximo de vinte dias após a publicação da LOA. A regulamentação deste assunto está contida no art. 2º do Decreto nº 83.557, de 7 de junho de 1979.

2.3.8 Metodologia de Desenvolvimento da Nova Estrutura do Orçamento Federal

2.3.8.1 Classificações Orçamentárias

Segundo a Port da SOF de nº 11(2001) e nº 42(1999), a classificação orçamentária pode ser:

- a) Classificação Institucional
- b) Classificação Funcional
- c) Estrutura Programática
- d) Localização Espacial
- e) Classificação Quanto à Natureza da Despesa

a) Classificação Institucional

A classificação institucional compreende os Órgãos Setoriais e suas respectivas Unidades Orçamentárias.

O código da Classificação Institucional compõe-se de 5(cinco)- "XX.XXX"- algarismos, sendo os dois primeiros reservados à identificação do Órgão e os demais à Unidade Orçamentária.

b) Classificação Funcional

A classificação funcional, composta de um rol de funções e subfunções pré-fixadas, servirá como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental, nas três esferas. Trata-se de uma classificação independente dos programas.

Por ser de aplicação comum e obrigatória no âmbito dos Municípios, dos Estados e da União, a classificação funcional permitirá a consolidação nacional dos gastos do setor público.

Com esta finalidade, o rol de funções e subfunções, antes de ser oficializado pela Port n.º 42, foi submetido à crítica das instituições setoriais diretamente relacionadas às áreas do governo e, também das entidades de pesquisa que se utilizam das informações sobre gastos públicos no cumprimento de suas missões institucionais.

A função representa o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público.

A subfunção representa uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesas do setor público. Na nova classificação a subfunção identifica a natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções. As subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estão relacionadas.

A classificação funcional será efetuada por intermédio da relação da ação (projeto, atividade ou operação especial) com a subfunção e a função. A partir da ação, classifica-se a despesa de acordo com a especificidade de seu conteúdo e produto, a uma subfunção, independente de sua relação institucional. Em seguida será feita a associação com a função, associação esta voltada à área de atuação característica do órgão/ unidade em que as despesas estão sendo efetuadas.

c) Estrutura Programática

Os programas deixam de ter o caráter de classificador e cada nível de governo passará a ter a sua estrutura própria, adequada à solução dos seus problemas, e originária do processo de planejamento desenvolvido durante a formulação do PPA.

Há convergência entre as estruturas do plano plurianual e do orçamento anual a partir do programa, "módulo" comum integrador do PPA com a LOA. Em termos de estruturação, o plano termina no programa e o orçamento começa no programa, o que confere a esses documentos uma integração desde a origem, sem a necessidade, portanto, de buscar-se uma compatibilização) entre módulos diversificados. O programa, como único módulo integrador, e os projetos e as atividades, como instrumento de realização dos programas.

Cada programa deverá conter, no mínimo, objetivo, indicador que quantifique a situação que o programa tenha por fim modificar e os produtos (bens e serviços) necessários para atingir o objetivo. Os produtos dos programas darão origem aos projetos e atividades. A cada projeto ou atividade só poderá estar associada um produto, que, quantificado por sua unidade de medida, dará origem à meta.

Os programas serão compostos por atividades, projetos e uma nova categoria de programação denominada operações especiais. Essas últimas poderão fazer parte dos programas quando entendido que efetivamente contribuem para a consecução de seus objetivos. Quando não, as operações especiais não se vincularão a programas.

O programa é o instrumento de organização da atuação governamental. Articula um conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual, visando à solução de um problema ou o atendimento de uma necessidade ou demanda da sociedade.

Toda a ação finalística do Governo Federal deverá ser estruturada em programas, orientados para consecução dos objetivos estratégicos definidos, para o período, no PPA. A ação finalística é a que proporciona bem ou serviço para atendimento direto às demandas da sociedade.

Os programas de ações não finalística são programas constituídos predominantemente de ações continuadas, devendo conter metas de qualidade e produtividade a serem atingidas em prazo definido.

São quatro os tipos de programas previstos: Programas finalísticos; Programas de gestão das políticas públicas; Programas de serviços ao Estado e Programa de apoio administrativo.

1) Programas Finalísticos

São programas que resultam em bens e serviços ofertados diretamente à sociedade. Seus atributos básicos são: denominação, objetivo, público-alvo, indicador, fórmulas de cálculo do índice, órgão(s), unidades orçamentárias e unidade responsável pelo programa. O indicador quantifica a situação que o programa tenha por fim modificar, de modo a explicitar o impacto das ações sobre o público alvo.

2) Programas de Gestão de Políticas Públicas

Os programas de gestão de políticas públicas assumirão denominação específica de acordo com a missão institucional de cada órgão. Portanto, haverá apenas um programa dessa natureza por órgão.

Os Programas de Gestão de Políticas Públicas abrangem as ações de gestão de Governo e serão compostos de atividades de planejamento, orçamento, controle interno, sistemas de informação e diagnóstico de suporte à formulação, coordenação, supervisão, avaliação e divulgação de políticas públicas.

3) Programas de Serviços ao Estado

Programas de Serviços ao Estado são os programas que resultam em bens e serviços ofertados diretamente ao Estado, por instituições criadas para esse fim específico. Seus atributos básicos são: denominação, objetivo, indicador, órgão, Unidade Orçamentária e Unidade Gestora Responsável pelo programa.

4) Programas de Apoio Administrativo

Os programas de Apoio Administrativo correspondem ao conjunto de despesas de natureza tipicamente administrativa e outras que, embora colaborem para a consecução dos objetivos dos programas finalísticos e de gestão de políticas públicas, não são passíveis de apropriação a esses programas. Seus objetivos são, portanto, os de prover os órgãos da União dos meios administrativos para a implementação e gestão de seus programas finalísticos.

Rol de Atividades Padronizadas do Programa de Apoio Administrativo:

1) Manutenção e Conservação de Bens Imóveis: Atividade referente à manutenção e conservação de imóveis, próprios da União, cedidos ou alugados, utilizados pelos órgãos da Administração Federal.

2) **Manutenção de Serviços de Transportes:** Atividade relacionada à frota de veículos utilizada pelos Órgãos da União, envolvendo veículos próprios ou de terceiros e as despesas com:

- serviços de manutenção, revisão e reparos de veículos;
- combustíveis: gasolina, álcool, óleo diesel, lubrificantes;
- peças, acessórios;
- aquisição de veículos;
- licenciamento e seguros; e aluguéis ou contratação de serviços de transporte.

3) **Manutenção de Serviços Administrativos Gerais:** Atividades referentes com viagens e locomoção – aquisição de passagens aéreas e terrestres nacionais e internacionais e pagamento de diárias no país e exterior e afins; serviços postais; telefonia fixa ou celular; manutenção dos serviços de telecomunicações; serviços de telecomunicações, excluindo os de teleprocessamento; aquisição e guarda de material de consumo e expediente; comunicações administrativas; assinatura de jornais, periódicos e afins; outras despesas administrativas.

4) **Administração de Recursos Humanos:** Pagamento de pessoal ativo.

Nas leis orçamentárias e nos balanços, as ações serão identificadas em termos de funções, subfunções, programas, atividades, projetos e operações especiais.

São de três naturezas diferentes as ações de governo que podem ser classificadas como categorias de programação orçamentária: Atividade - Atv; Projeto - Pjt e Operações Especiais – Op Esp. Os Pjt e Atv são os instrumentos orçamentários de viabilização dos programas.

1) **Atividade (Atv):** Um instrumento de programação 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 necessário à manutenção da ação de governo.

2) **Projeto (Pjt)**: Um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, que se realizam num período limitado de tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo.

3) **Operação Especial (Op Esp)**: São ações que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. Representam, basicamente, o detalhamento da função "Encargos Especiais". São despesas passíveis de enquadramento nesta ação: amortizações e encargos, aquisição de títulos, pagamento de sentenças judiciais, transferências a qualquer título, fundos de participação, operações de financiamento (concessão de empréstimos), ressarcimentos de toda a ordem, indenizações, pagamento de inativos, participações acionárias, contribuição a organismos nacionais e internacionais, compensações financeiras. Com exceção do pagamento de inativos, que integra uma função específica, as demais operações serão classificadas na função "encargos especiais".

d) **Localização Espacial - Regionalização**

As Atividades, Projetos e Operações Especiais serão desdobradas em subtítulos exclusivamente para especificar a localização geográfica integral ou parcial das respectivas Atividades, Projetos e Operações Especiais, não podendo haver, por conseguinte, alteração da finalidade e da denominação das metas estabelecidas.

A localização do gasto é o menor nível de detalhamento na lei, e na fase da elaboração, é onde o órgão setorial apropria a quantidade, na meta, e, apropria o valor financeiro da sua proposta orçamentária, na classificação econômica do gasto. O

produto, na localização espacial, é o mesmo do da atividade ou projeto, permanecendo com a mesma descrição do título.

Segundo a Port nr 11(2001), a regionalização é um detalhamento baseado no código do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, dispondo de um campo para a indicação da Região, Estado e Município. Não havendo descrição a ação será nacional.

e) Classificação Quanto à Natureza da Despesa

Para classificar uma despesa quanto à sua natureza deve-se considerar a categoria econômica, o grupo a que pertence, a modalidade da aplicação e o elemento.

Segundo a Port nº 11(2001) da SOF, Na base de dados do SIDOR o código "A.B.CD.EF"- da classificação da natureza da despesa é constituído por seis algarismos, onde:

“1º: indica a categoria econômica da despesa;

2º: indica o grupo da despesa;

3º/4º: indicam a modalidade da aplicação; e

5º/6º: indicam o elemento da despesa (objeto de gasto).”

A modalidade de aplicação destina-se a indicar se os recursos serão aplicados diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário, ou transferidos, ainda que na forma de descentralização, a outras esferas de governo, órgãos ou entidades.

De acordo com o MTO-2- Port. SOF nº 5 (2000), exemplificando a Aplicação das Classificações Orçamentárias.

A classificação completa, que identifica o menor nível de programação, compõe-se de 30 (trinta) algarismos, conforme exemplo a seguir:

Quadro 2 .1– Classificação Orçamentária – Codificação Completa

EST	ESF	ORG	UNI	FU	SUB	PRO	P/A/O	LOC	IDOC
01	10	52	121	05	126	0628	3138	0001	9999

Fonte: Port. SOF nº 5 (2000), www.planejamento.gov.br.

Os dois primeiros campos propiciam, com seu conteúdo, a indicação de cada estado e suas respectivas "esferas orçamentárias", ou seja, informam que os dados são da União (Estado 01) e especificam o tipo de orçamento: Fiscal (Esfera 10), Seguridade ou de Investimento.

Os quatro campos seguintes referem-se às classificações institucionais (Órgão e Unidade) e funcional (Função, Subfunção). Os códigos utilizados por essas classificações encontram-se no subsistema Tabelas de Apoio do SIDOR www.planejamento.gov.br.

Os demais códigos referem-se às tabelas de Programas, Atv, Pjt e Op Esp, Localização Espacial e ao Identificador de Operação de Crédito - IDOC

O IDOC corresponde à especificação quanto à aplicação, ao pagamento ou à contrapartida. É usado o código 9999 para os Pjt, Atv que não se refiram a operações de crédito.

Quadro 2.2 - Classificação Orçamentária - Descrição

ESTADO	01	União
ESFERA ORÇAMENTÁRIA	10	Orçamento Fiscal
ÓRGÃO	52	Ministério da Defesa
UNIDADE	121	Secretaria de Economia e Finanças
FUNÇÃO	05	Defesa Terrestre
SUBFUNÇÃO	153	Defesa Nacional
PROGRAMA	0628	Reaparelhamento e Adequação do Exército
PROJETO/ATIVIDADE	3138	Implantação do Sistema de Aviação do Exército

REGIONALIZAÇÃO	0001	Nacional
IDENT OC.	9999	Outros Recursos

Fonte: Port. SOF nº 5 (2000), www.planejamento.gov.br.

Segundo a Port SOF nº 01(2001), O código das fontes de recursos compõe-se de 3 (três) algarismos e, entre eles, consta o grupo fonte, respectivo, de acordo com o exemplo a seguir, temos:

Quadro 2.3 - Fontes de Recursos - FTE

Fonte		Grupo de Fonte - GFT	
150	Recursos Diretamente Arrecadados - Tesouro	1	Recursos do Tesouro
		50	Recursos Diretamente Arrecadados
250	Recursos Diretamente Arrecadados - Outras Fontes	2	Recursos de Outras Fontes
		50	Recursos Diretamente Arrecadados

Fonte: Port SOF nº 01(2001). www.planejamento.gov.br.

2.4 Sistema Orçamentário Federal

2.4.1 Reestruturação do Sistema Orçamentário Federal

A SOF, como órgão central do Sistema Orçamentário Federal, tem como principal atribuição institucional a coordenação da elaboração da LDO e LOA.

Essa missão exige, por parte da SOF, uma constante reflexão acerca do papel do orçamento e de sua articulação com o processo decisório de alocação de recursos e a necessidade de:

- coordenação efetiva do processo orçamentário, fundamentado em mecanismos de articulação interna e externa;
- integração do acompanhamento da execução orçamentária à sistemática de elaboração;

- informações estruturadas e instrumentos que possibilitem análises retrospectivas da execução orçamentária e análises prospectivas de fechamento do orçamento para subsidiar as decisões ao nível da execução (créditos) e de elaboração futura;
- um corpo técnico e decisório imbuído da preocupação contínua e perseverante em responder às questões básicas do porquê e para que a alocação de um recurso público.

Com essa perspectiva, a SOF vem desenvolvendo, desde 1995 o projeto "Reestruturação do Sistema Orçamentário Federal", voltado para os seguintes objetivos:

- organizar o sistema orçamentário federal, articulado com o sistema de planejamento, facilitando a integração dos programas e prioridades de governo e o processo decisório de alocação de recursos;
- reestruturar os processos de elaboração e de execução orçamentárias, estabelecendo mecanismos de integração e articulação e aperfeiçoando o grau de gerenciamento interno e externo;
- promover o desenvolvimento dos recursos humanos vinculados ao Sistema Orçamentário.

2.4.2 Premissas do Processo Orçamentário Federal

A tônica do trabalho desenvolvido pela SOF, no cumprimento de sua missão institucional em relação ao orçamento público, tem se norteado por um conjunto de premissas também balizadoras do projeto de Reestruturação do Sistema Orçamentário, ora em desenvolvimento, compreendendo:

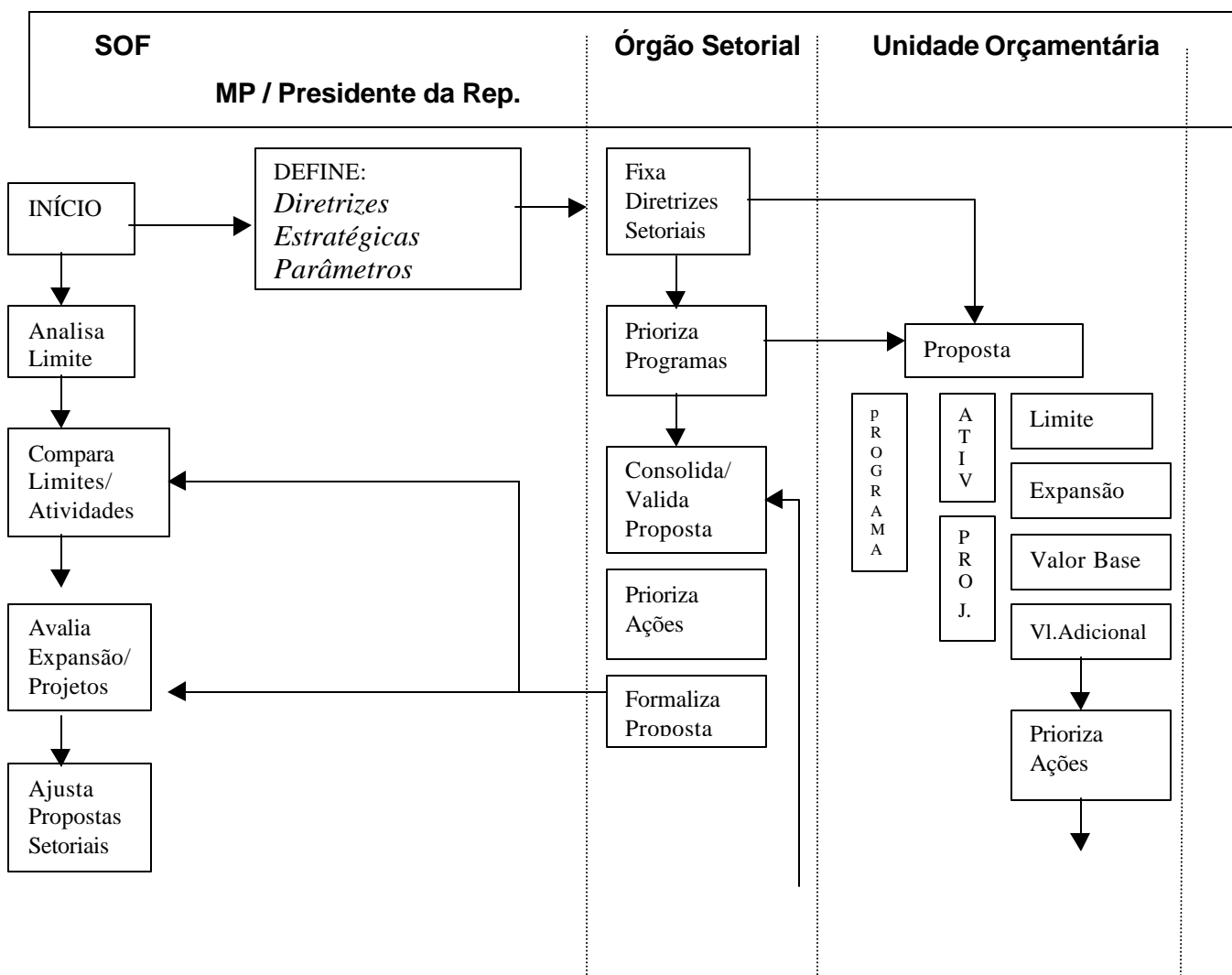
- o orçamento visto como instrumento de viabilização do planejamento e do plano de governo;

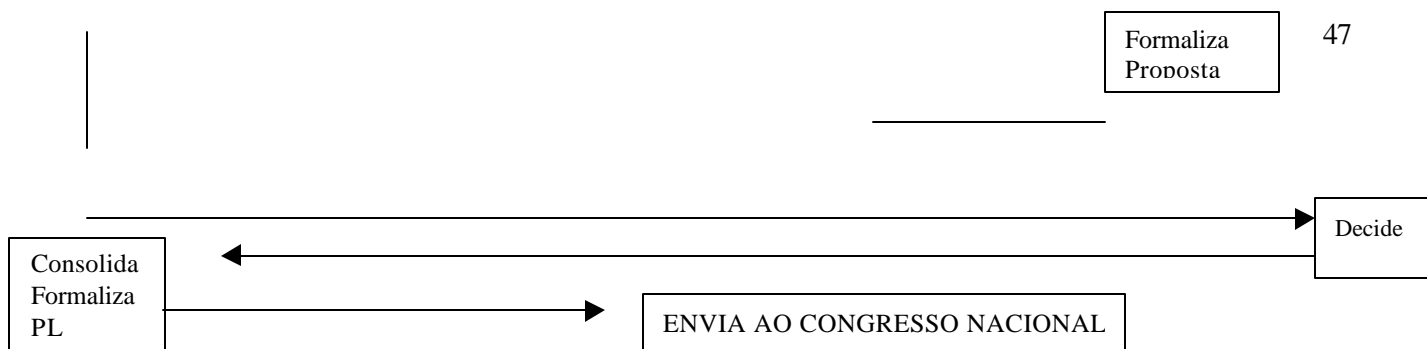
- a análise do orçamento pela finalidade do gasto da Administração: transformando o orçamento em instrumento efetivo de programação; possibilitando a implantação da avaliação das ações de governo;
- o gerenciamento do processo por meio de cronograma gerencial e operacional com: etapas claramente especificadas, produtos definidos e configurados, participação organizada e responsável dos agentes envolvidos e circulação de informações, garantindo o crescimento da confiança e da credibilidade nos diversos níveis da Administração;
- o ciclo orçamentário desenvolvido como processo contínuo de análise e decisão ao longo de todo exercício.

Como podemos observar no fluxo do processo de elaboração orçamentária, figura 2.7:

2.4.3 Fluxo do Processo de Elaboração Orçamentária

Fig 2.7 Fluxo Processo Orçamentário





Fonte: Port nº 5(2000), pg. 27

2.4.4 Etapas do Processo de Elaboração da União

De acordo com a Port nº 5(2000), o processo de elaboração da Proposta Orçamentária da União, no que se refere à fixação da despesa e a estimativa da receita é desdobrado em cinco vertentes complementares de trabalho no âmbito interno da SOF.

1) Fixação de Diretrizes e Normas Globais para a Elaboração da Proposta Orçamentária

Esta fase inicial é destinada à organização do processo de elaboração da Proposta Orçamentária da União, abrangendo a fixação de macro diretriz, cálculo da necessidade de financiamento do governo central, o estabelecimento de procedimentos metodológicos e de instrumentos de gerenciamento a serem empregados.

A fase em questão envolve uma série de iniciativas, com vistas aperfeiçoar e apoiar o trabalho desenvolvido pela SOF, no processo de elaboração da proposta orçamentária da União, procurando intensificar sua articulação com os órgãos setoriais e aprofundar o conhecimento acerca da programação, das condições de funcionamento, das facilidades e dos eventuais constrangimentos ao seu desempenho.

O processo define procedimentos e instrumentos para subsidiar e uniformizar a análise técnica e os momentos de decisão nas diferentes etapas da elaboração.

Do ponto de vista de informações básicas para análise e decisão, são previstas coleta, atualização e consolidação em um dossiê de cada órgão da administração, onde estarão registradas como memória técnica de cada fase da elaboração.

Os dados e informações, constantes do dossiê de cada órgão, abrangem atribuições, competências, organização administrativa, especificação dos produtos e de serviços prestados, clientela atendida, demanda do serviço por parte da comunidade, rede física, recursos humanos disponíveis, ações prioritárias e fontes de financiamento. Um diagnóstico preliminar do setor, envolvendo os processos de planejamento, de elaboração e de execução orçamentária e identificando os principais gargalos e as facilidades, constitui a síntese de avaliação do órgão e da sua inserção no Setor.

O dossiê e o diagnóstico devem ser permanentemente atualizados e aperfeiçoados, de forma a servir de referencial básico no processo de elaboração e acompanhamento da execução orçamentária.

2) Montagem da Nova Estrutura do Orçamento

Uma tarefa adicional foi incorporada no processo de elaboração do orçamento, devido inicialmente à concomitância da confecção do Plano Plurianual 2000 – 2003, conhecido como Avança Brasil.

As mudanças estruturais que foram introduzidas, principalmente nas classificações orçamentárias e no mecanismo de integração entre plano e orçamento, exigiram a criação de um momento específico para desenvolvimento do Novo Orçamento, dando origem ao projeto "SOF 2000", cujos estudos preliminares foram iniciados em meados de 1998.

3) Estimativa da Receita

A estruturação do processo orçamentário, envolvendo as receitas, particularmente as diretamente arrecadadas e as vinculadas do Tesouro, pressupõe uma série de etapas e procedimentos comuns ao acompanhamento e à elaboração, envolvendo:

- a disponibilização do Subsistema "Acompanhar Receita", objetivando a implementação de uma rotina de captação de dados de arrecadação e de uma avaliação do desempenho, por meio de reestimativas mensais de receita. No que se refere à elaboração da proposta orçamentária o Subsistema requer a entrada de dados formais do fato gerador da receita em valor monetário e respectivo amparo legal, além da estimativa de receita, acompanhada da metodologia utilizada e das razões que levaram à sua adoção;

- a implantação de uma rotina de análise e projeção mensal das receitas com a finalidade principal de fornecer subsídios para avaliação do desempenho da arrecadação e antever possíveis excessos ou frustrações.

A projeção das receitas diretamente arrecadadas e vinculadas do Tesouro inicia-se com a captação da proposta dos Órgãos Setoriais, a qual é analisada tomando como base a série histórica de arrecadação, a metodologia utilizada para estimar a receita, além de informações complementares acerca da presença de novos fatores que venham a impactar na arrecadação futura.

4) Definição de Limites

A fixação de um volume mínimo de recursos necessários para assegurar a manutenção das ações básicas atualmente desenvolvidas pela Administração Pública Federal constitui o primeiro passo da alocação de recursos no processo de elaboração orçamentária. Este procedimento assegura, a priori, a preservação dos níveis de serviços/produtos dos diversos órgãos. É o caso dos limites para despesas com Pessoal e Encargos Sociais, dívida contratual e manutenção de atividades.

Somente após a definição desses limites, na fase seguinte do trabalho de alocação de recursos, são analisadas as propostas de expansão de atividades apresentadas pelos Órgãos Setoriais e decididas as programações a serem contempladas e respectivos valores.

a. Análise e Definição dos Limites para Despesas Obrigatórias

Esse limite abrange as despesas denominadas obrigatórias relativas a pessoal e encargos sociais e à dívida contratual.

a) Pessoal e Encargos Sociais

O instrumento básico para o acompanhamento das despesas com pessoal e encargos sociais e da quantidade física de servidores está consubstanciado no Subsistema Pessoal - SIPES. Concebido no mais atualizado ambiente de operação e visualização gráfica, o SIPES configura o primeiro fruto do esforço empreendido pela Secretaria de Orçamento Federal no sentido de remodelar as metodologias relacionadas ao processo orçamentário e de modernizar tecnologicamente o SIDOR.

À medida em que as limitações de rede existentes para a transmissão de imagens e dados forem superadas, os Órgãos e Unidades Orçamentárias, atualmente conectados ao SIDOR, poderão também contar com as vantagens da plataforma gráfica, prevendo-se, na seqüência, resultados semelhantes quando da conclusão dos trabalhos de modernização dos demais subsistemas.

O SIPES/SIDOR contem informações sobre todas as despesas efetivamente realizadas pelos órgãos e entidades que compõem o orçamento da União. Essas informações estão em bases originadas de forma interativa com o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE e com o Sistema Integrado de

Administração Financeira - SIAFI, o que lhes confere a confiabilidade compatível com a utilização idealizada para o SIPES, propiciando:

- o acompanhamento sistemático e periódico das despesas e da quantidade física de pessoal;
- a elaboração da proposta orçamentária.

b) Dívida Contratual

O instrumento administrativo que integra as atividades de cadastro, acompanhamento e controle das operações de crédito contratuais que servirão de base para a Proposta Orçamentária referente ao exercício de 2000 é o SAOC – Serviço Auxiliar de Operações de Crédito 2000.

As operações de crédito, previstas nesse Sistema Auxiliar, compreendem toda e qualquer obrigação decorrente de financiamentos ou empréstimos, mediante a celebração de contratos que representem compromissos assumidos com credores situados no País e no Exterior.

A inclusão de informações financeiras no Orçamento da União inicia-se no cadastramento de cada operação de crédito no SIDOR. Esta inclusão implica o preenchimento dos 4 dígitos que representam o seu IDOC os quais complementam a codificação composta pela classificação institucional, funcional, programática, de ações, localização espacial e a classificação econômica da proposta.

b) Limites para Manutenção das Atividades

Esses limites equivalem aos dispêndios necessários para assegurar a execução das ações atualmente desenvolvidas nos níveis correspondentes à capacidade produtiva

instalada, e constituem um parâmetro monetário para a apresentação da proposta orçamentária setorial.

Sinteticamente, o trabalho de definição do limite para as atividades, especificamente para 2000, foi desenvolvido compreendendo as seguintes fases: Alinhamento da Série Histórica, Estimativa de Execução Provável de 1999 e Proposição de Limites para 2000.

b 1) Alinhamento de Série Histórica

Pelas características de continuidade das ações associadas às atividades, as análises para definição da proposta orçamentária podem ser apoiadas em uma série histórica de realizações físicas e financeiras dos últimos exercícios, permitindo observar o comportamento da atividade no período e verificar o seu comportamento típico, dentro de um dado padrão de ações desenvolvidas e serviços prestado. A série histórica alinhada serve de base para a revisão da dotação de 1999 e para a definição dos limites para 2000.

A montagem da série histórica constituiu-se na transformação de uma série de despesa realizada de 1996 a 1998, em série histórica alinhada em relação às classificações orçamentárias do Orçamento de 1999. Este trabalho de conversão foi desenvolvido com os dados originais do Balanço da União (1996/97) e do SIAFI (1998).

O processo de alinhamento incorporou efeitos de reformas administrativas institucionais que tiveram repercussão na estrutura do aparelho do Estado e resultaram na criação, alteração ou extinção de órgãos e unidades, exigindo uma adaptação da classificação institucional orçamentária. Envolveu também ajustamentos decorrentes de alterações de programação ou de funcional-programática no âmbito de cada Unidade Orçamentária e de modificações nas classificações orçamentárias em geral, ocorridas em cada exercício do período analisado, convertendo-as para uma base

comum - a situação observada no exercício vigente, tornando comparáveis os dados de realização dos exercícios passados de 1996/98 com o presente exercício de 1999.

Os dados do alinhamento da série histórica refletem todas as atividades e projetos, além de suas respectivas classificações orçamentárias e valores, consoante se apresentam no Balanço Geral da União. Para constituir a base que é remetida a esta fase, no âmbito interno do sistema, são aplicados filtros com o objetivo de expurgar projetos, operações especiais e despesas obrigatórias que têm processos de elaboração específicos. Sobre as atividades que finalmente permanecem na base, os seus valores originais de balanço são atualizados monetariamente, com a aplicação de índices de correção de preços.

b 2) Revisão da Dotação Atual e Estimativa da Execução Provável

Consiste no cálculo do valor provável de realização das despesas a ser atingido, em cada atividade, por ocasião do encerramento do exercício de 1999. Essa estimativa de fechamento de 1999 constituiu-se no referencial para a previsão de limite para 2000.

Essa revisão incorpora fatos ocorridos no período compreendido entre o encaminhamento do projeto de lei do orçamento ao Congresso Nacional até a aprovação da lei orçamentária: emendas, vetos, novas diretrizes, alterações de programação e eventos associados à execução da atividade no exercício anterior e sua efetiva execução no exercício corrente (agosto a março/abril).

A estimativa de Execução Provável é obtida por intermédio da aplicação de ajustes negativos ou positivos sobre a Dotação Inicial de cada atividade na LOA.

b 3) Proposição de Limites

Os limites para as atividades representam o valor mínimo de recursos necessários para assegurar a manutenção das ações consideradas básicas da Administração Pública Federal, nos níveis correspondentes à capacidade produtiva instalada.

A fixação de um volume mínimo de recursos necessários para assegurar a manutenção das ações consideradas básicas na Administração Pública Federal, nos níveis correspondentes à capacidade produtiva instalada (Limites), constitui o primeiro passo da alocação de recursos na elaboração orçamentária. Esse procedimento tem como finalidade garantir, a priori, a preservação dos níveis de produtos/serviços fundamentais prestados pelos diferentes órgãos do Estado.

O limite fixado corresponde a um parâmetro monetário para a apresentação da proposta orçamentária setorial, na parte referente à manutenção das ações continuadas.

O limite resulta de ajustes a serem efetuados sobre o valor estimado de execução provável de 1999, onde serão expurgados os fatos exclusivos do exercício em curso e acrescidos aqueles que ocorrerão a partir do próximo exercício, sem que represente expansão das atuais atividades.

Consiste na formatação da proposição dos limites de execução para as atividades de acordo com os passos seguintes:

- Identificação e dimensionamento de despesas eventuais de 2000 que devem ser excluídas em 2001;
- Identificação e dimensionamento de pressões orçamentárias atuais cujos efeitos se prolongarão para 2001;
- Determinação de critérios de ajustes, positivos ou negativos, a serem efetuados;
- Compatibilização do limite com projeção de receita própria vinculada;

- Execução de cálculo de ajustes a serem efetuados na estimativa de fechamento de 2000 no relatório;
- Execução de ajustes no sistema;
- Registro obrigatório de suas justificativas.

c. Análise da Distribuição do Limite e Proposta de Expansão de Atividades dos Órgãos Setoriais

A distribuição dos limites, efetuada pelas Unidades Orçamentárias e aprovadas pelos Órgãos Setoriais, é analisada concomitantemente com a avaliação proposta de expansão de atividades, pois estas se referem, na maioria dos casos, a uma extensão de ações em desenvolvimento e atendidas no limite.

Nesta etapa, é feita a identificação dos critérios de distribuição dos limites concedidos, associada à análise das expansões solicitadas.

c 1) Análise da Distribuição dos Limites

O trabalho mais importante da análise da proposta de alocação setorial do limite é identificar fatos e dados complementares que aumentem o grau de segurança para validar o trabalho técnico desenvolvido pelos Departamentos de Programas, por ocasião da fixação do limite estabelecido, para que, de posse de informações adicionais desconhecidas ou inexistentes naquele momento, sejam aceitas e incorporadas às alterações consideradas pertinentes.

c 2) Análise da Expansão de Atividades

A expansão corresponde à ampliação dos atuais níveis de atendimento, ou melhoria e diversificação de bens ou serviços, podendo decorrer do aumento da capacidade física

de atendimento, da inserção de uma ação nova dentre as atribuições da unidade orçamentária ou do órgão, ou de iniciativa que vise ao aperfeiçoamento de uma ação de governo.

Os pontos vitais na decisão da alocação dos recursos para a expansão de atividades são as justificativas apresentadas pelas UO e Órgãos Setoriais, as quais são analisadas, em cada um dos itens, quanto à consistência, coerência e pertinência, confrontadas entre si, concorrendo com as demandas totais.

Nesse processo, as expansões propostas são triadas e agrupadas em:

- Propostas claras e efetivas de expansão de serviços do ponto de vista quantitativo, em ações fins, melhoria qualitativa dos serviços, investimentos e modernização ou ação nova, acompanhadas por justificativas completas e memória de cálculo;
- Propostas associadas à receita própria ou vinculadas;
- Propostas prejudicadas por não se enquadrarem no conceito de expansão definido pela SOF; por se apresentarem deficientes de informação ou com justificativa incompleta e inconsistente; por serem incompatíveis com as funções do órgão/unidade ou com a finalidade da atividade a ser expandida ou por significarem proposição de expansão proliferada na maioria ou totalidade das atividades, dificultando uma seleção criteriosa.

e. Análise dos Projetos

A análise dos projetos que serão implementados pelo Governo, com recursos orçamentários, está associada à análise e decisão acerca dos programas do PPA 2000 – 2003.

2.4.4.1 A Proposta Orçamentária Setorial

A participação setorial no processo de elaboração orçamentária ocorrerá em momentos distintos: momento 00-UO (Unidade Orçamentária); 10 SPO/COF/Órgãos Equivalentes; 20 - SOF e 30 - Congresso Nacional; 40 - Poder Executivo.

2.4.4.2 Etapas Básicas do Processo no Sistema Integrado de Dados Orçamentário

O processo de elaboração da proposta orçamentária, via SIDOR, divide-se em cinco etapas básicas, controladas pelo Sistema.

Cada etapa corresponde a um tipo-de-detalhamento, cujo código determina um "momento" distinto do processo de elaboração, apresentado sempre no bloco 01 do subsistema Elaborar Proposta. Cada fase pertence, exclusivamente, ao respectivo usuário e não pode ser compartilhada, o que assegura a privacidade dos dados orçamentários para cada usuário.

São as seguintes as etapas e seus Tipos de Detalhamento:

00 - UOR (Unidade Orçamentária)

10 - SPO/COF/Órgãos Equivalentes (Órgão Setorial)-OS

20 - SOF (Secretaria de Orçamento Federal)

30 - Congresso Nacional (Emenda)

40 - Poder Executivo (Sanção e/ou Vetos)

Os momentos de fornecimento dos dados de **Receita** constam do Manual do Subsistema de Receita - Manual Técnico de Orçamento nº 07 - (MTO 07), aprovado pela Portaria SOF nº 2, de 16 de janeiro de 1998.

Em se tratando da **Despesa**, os momentos são os seguintes:

00 - UO (Unidade Orçamentária) consolida os tipos de detalhamento **01** e **02**:

A primeira etapa - **tipos-de-detalhamento 01 e 02** - é de responsabilidade da UO, que terá acesso ao SIDOR para consultar, incluir, alterar e excluir dados no subsistema Elaborar Proposta, até o encaminhamento da proposta. A partir daí, só poderá consultar os dados encaminhados.

01 - Detalhamento das Atividades e Pessoal

- a) Detalhamento das despesas com a manutenção de atividades existentes nos níveis atuais de atendimento.
- b) Detalhamento das despesas com Pessoal e Encargos Sociais.

02 - Detalhamento de Projetos e Dívida

- a) Detalhamento das despesas com projetos em andamento e projetos novos.
- b) com o pagamento da Dívida (Amortização e Encargos de Financiamento).

10 - SPO/COF/Órgãos Equivalentes (OS) consolida os tipos de detalhamento **11** e **12**:

A segunda etapa - **tipos-de-detalhamento 11 e 12** - possibilita aos Órgãos Setoriais disporem das funções de consulta, inclusão, alteração e exclusão de dados orçamentários, a fim de procederem aos ajustes setoriais necessários, promovendo alterações de valores, bem como inclusões e exclusões de programações orçamentárias. Após encaminhar suas conclusões, o órgão setorial poderá, nesses tipos, proceder às consultas relativas à sua proposta final.

11 - Detalhamento das Atividades e Pessoal

a) Detalhamento das despesas com a manutenção de atividades existentes nos níveis atuais de atendimento.

b) Detalhamento das despesas com Pessoal e Encargos Sociais.

12 - Detalhamento de Projetos e Dívida

a) Detalhamento das despesas com projetos em andamento e projetos novos.

b) Detalhamento com o pagamento da Dívida (Amortização e Encargos de Financiamento).

20 - SOF consolida os tipos de detalhamento 21 e 22:

A terceira etapa - **tipos-de-detalhamento 21 e 22** - é de uso exclusivo da SOF, para efetivar os ajustes finais necessários à consolidação global das propostas setoriais. As UO e os Órgãos Setoriais poderão continuar realizando consultas em suas respectivas propostas.

21 - Detalhamento das Atividades

a) Detalhamento das despesas com a manutenção de atividades existentes nos níveis atuais de atendimento.

b) Detalhamento das despesas com Pessoal e Encargos Sociais.

22 - Detalhamento de Projetos e Dívida

a) Detalhamento das despesas com projetos em andamento e projetos novos.

b) Detalhamento com o pagamento da Dívida (Amortização e Encargos de Financiamento).

30 - Congresso Nacional (Emendas)

As quarta e quinta etapas referem-se, respectivamente, às situações correlacionadas com a apreciação da proposta (projeto de lei) pelo Poder Legislativo e ao retorno para o Executivo para sanção presidencial ou vetos às emendas propostas.

40 - Poder Executivo (Sanção e/ou Vetos)

Para efeito da primeira e da segunda etapas, de responsabilidade da UO e SPO/COF, respectivamente, será utilizada a Fonte de Recursos, código 105 –Tesouro Nacional a Definir, que será objeto de modificação quando da etapa de responsabilidade da SOF, bem como as fontes códigos 150, 180, 250 e 280 (Recursos Diretamente Arrecadados), em conformidade com o documento de divulgação dos limites pela SOF aos Órgãos Setoriais

2.4.5 Secretaria de Orçamento Federal – SOF

Coordena, consolida e supervisiona a elaboração do projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Proposta Orçamentária da União, compreendendo os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, em articulação com a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos -SPI.

Estabelecer as normas necessárias à elaboração e à implementação dos orçamentos federais, propondo medidas para o aperfeiçoamento dos Sistemas de Planejamento e Orçamento da Administração Pública Federal.

Procede sem prejuízo da competência atribuída a outros órgãos, ao acompanhamento gerencial, físico e financeiro da execução orçamentária.

Elabora e altera quando necessário, os quadros de detalhamento da despesa dos órgãos, entidades e fundos da Administração Direta e Indireta. Realiza estudos e

pesquisas concernentes ao desenvolvimento e ao aperfeiçoamento do processo orçamentário federal.

Orienta, coordena e supervisiona, tecnicamente, os órgãos setoriais de orçamento, além de estabelecer a classificação institucional, funcional, da receita e da despesa, em articulação com a Secretaria de Planejamento e Orçamento - SPO.

2.5 Orçamento no Comando do Exército – Cmdo do Ex

2.5.1 Sistema de Planejamento do Comando do Exército

Para mostrar as alterações nas atribuições da área de orçamento no EME, figura 2.8 e na SEF com a criação do M Def. Fig 2.9 , serão relacionadas as atribuições do Ministério do Exército(antes da criação do M Def), do Ministério da Defesa (antes da criação do Cmdo do Ex.).

Figura 2.8 SIPA/Ex – ORGANIZAÇÃO

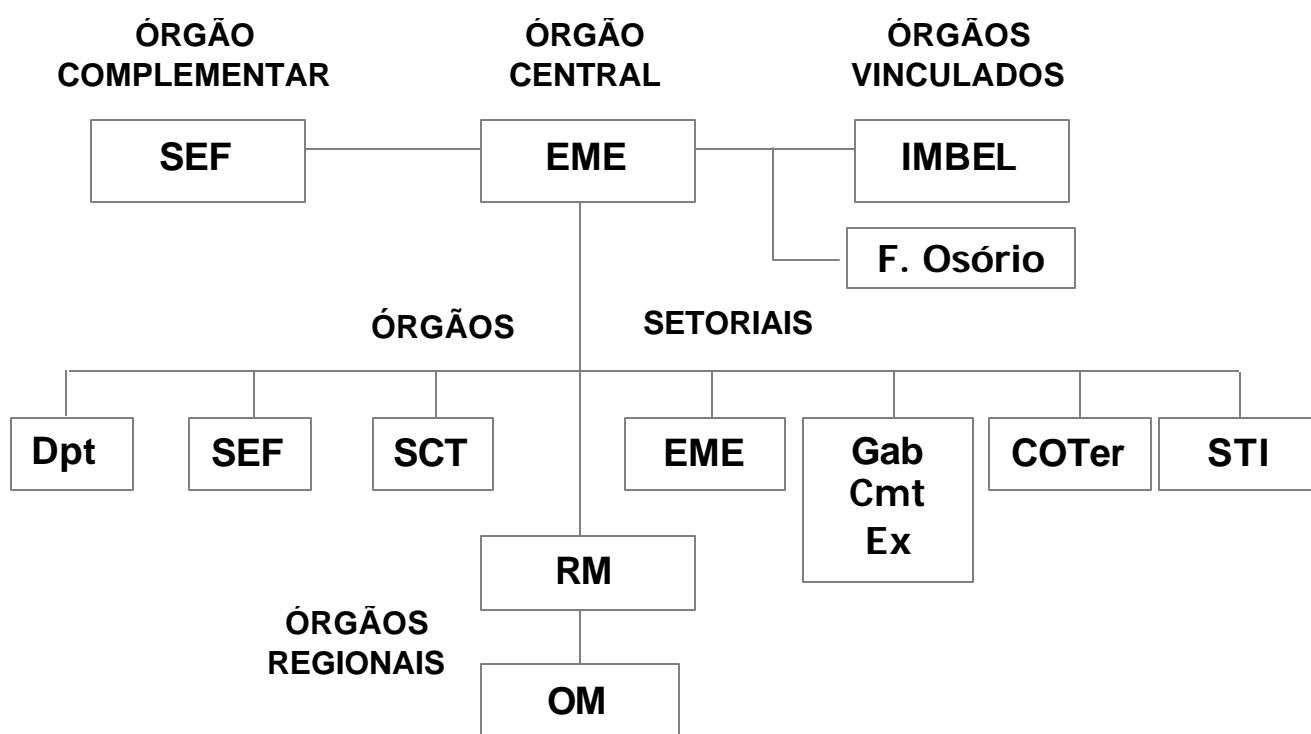
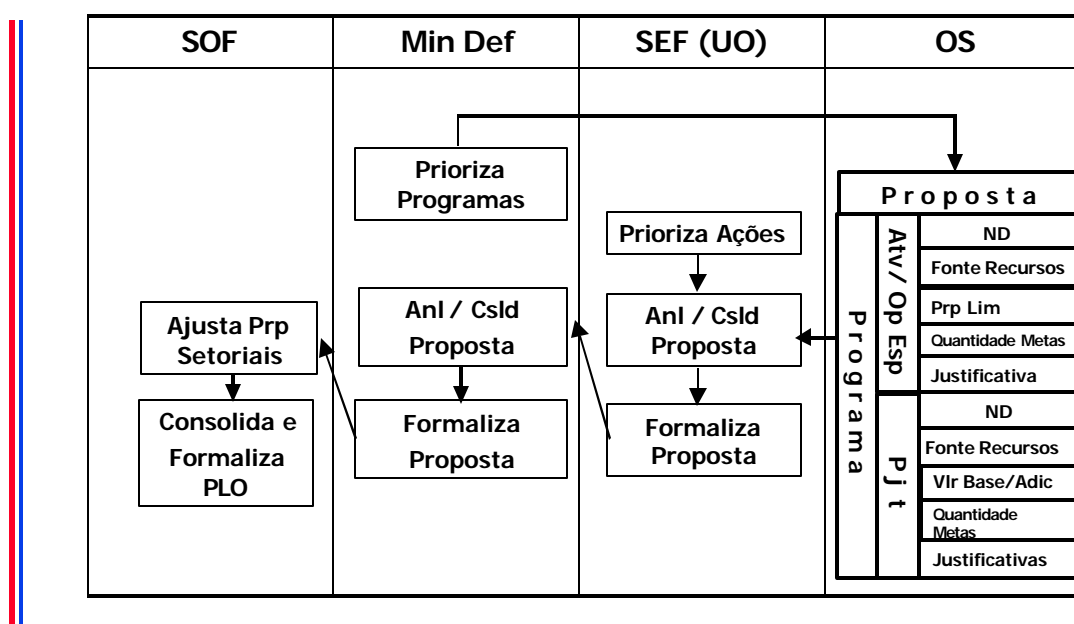


Figura 2.9 Elaboração da Proposta Anual com o Ministério da Defesa



Fonte: Port nº 5(2000), pg. 27

2.5.1.1 Atribuições do Ministério do Exército – Modelo antes da criação do Ministério da Defesa

Segundo a Port Min nº 1046(1990), compete ao órgão central:

Orientar, coordenar e controlar as atividades relativas ao planejamento administrativo e a programação no Ministério do Exército.

Prestar assistência técnica aos demais órgãos do Sistema, relativas às atividades de planejamento administrativo e de programação.

Elaborar as propostas de prioridades e metas do Ministério do Exército para a LDO e propor, em ligação com a SEF e quando solicitado pela SOF, subsídios para a elaboração e/ou sugestões de modificação do projeto da LDO.

Elaborar a proposta de diretriz orçamentária a ser submetida à aprovação do Ministério do Exército, em ligação com a SEF.

Gestão junto à SOF/MOG para reajuste de limites fixados por aquela Secretaria para a proposta orçamentária do exercício seguinte.

Examinar e aprovar – em consonância com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas do PDE e do PAA/MEx – as propostas de orçamento anual dos OS, antes de sua remessa à SEF.

Elaborar as propostas de diretrizes, objetivos e metas do Ministério do Exército para o Plano Plurianual da União (PPA) e elaborar o PPA/MEx.

Analisar e definir, juntamente com a SEF, as alterações na programação orçamentária decorrentes de limites (para a proposta orçamentária, para empenho e para pagamento de despesas) estabelecidos pelo Governo Federal.

Apreciar e aprovar os pedidos de créditos adicionais e remetê-los à SEF

Analisar, juntamente com a SEF e também com os Órgãos Setoriais, os resultados finais alcançados na execução dos SPjt e SATv do PT/MEx, para apresentação ao Alto Comando do Exército.

Prestar assistência técnica aos demais órgãos do Sistema relativa à atividade de orçamento.

Assessorar o EME na proposta do Ministério do Exército., sobre elaboração e/ou sugestões de modificação do projeto de LDO.

Opinar sobre a proposta de diretriz orçamentária a ser submetida pelo EME à aprovação do Ministério do Exército.

Solicitar à SOF o cadastramento no SIDOR de novos projetos, atividades e metas.

Acompanhar e realizar os pedidos para a SOF de recadastramento no SIDOR, de pessoal do Ministério do Exército, Fundo do Exército e Fundação Osório.

Assessorar, tecnicamente, o EME na análise das propostas de orçamento anual dos Órgãos Setoriais.

Levantar os custos referentes a SPjt e SATv, em ligação com os OS, visando a elaboração dos PPS e as propostas do PPA/MEx e POA/MEx..

Analisar, consolidar e encaminhar à SOF as Propostas Orçamentárias Anuais das UO 27.101-SEF, 27.901-Fundo do Exército e 27.204-Fundação Osório.

Auxiliar o EME na análise e definição das alterações na programação orçamentária decorrentes de limites (para a proposta orçamentária, para empenho e para pagamento de despesas) estabelecidos pelo Governo Federal.

Elaborar e atualizar o PT/MEx;

Analisar, corrigir, se for o caso, e encaminhar mensalmente à SOF, os Relatórios de Acompanhamento das Despesas com Pessoal e Encargos Sociais e da Quantidade Física de Servidores, bem como as projeções das referidas despesas, das UO 27.101-SEF e 27.204-Fundação Osório, conforme artigos 18 e 19 da Portaria NR 01/SOF, de 25 Mar 99

Acompanhar, projetar e encaminhar à SOF mensalmente a realização das receitas próprias das UO 27.204-Fundação Osório, 27.901-Fundo do Exército e ainda as receitas de convênios da UO 27.101-SEF

Analisar, consolidar e encaminhar à SOF as solicitações de crédito adicional das UO 27.101-SEF, 27.901-Fundo do Exército e 27.204-Fundação Osório.

Avaliar os resultados dos SPjt e SATv com base, principalmente, no acompanhamento físico-financeiro e nas auditorias contábil e de programas e remeter essas informações, periodicamente, ao EME e ao CONSEF.

Elaborar o Relatório do Ministério do Exército para compor o Balanço Geral da União, enviando-o à Secretaria Federal de Controle (SFC).

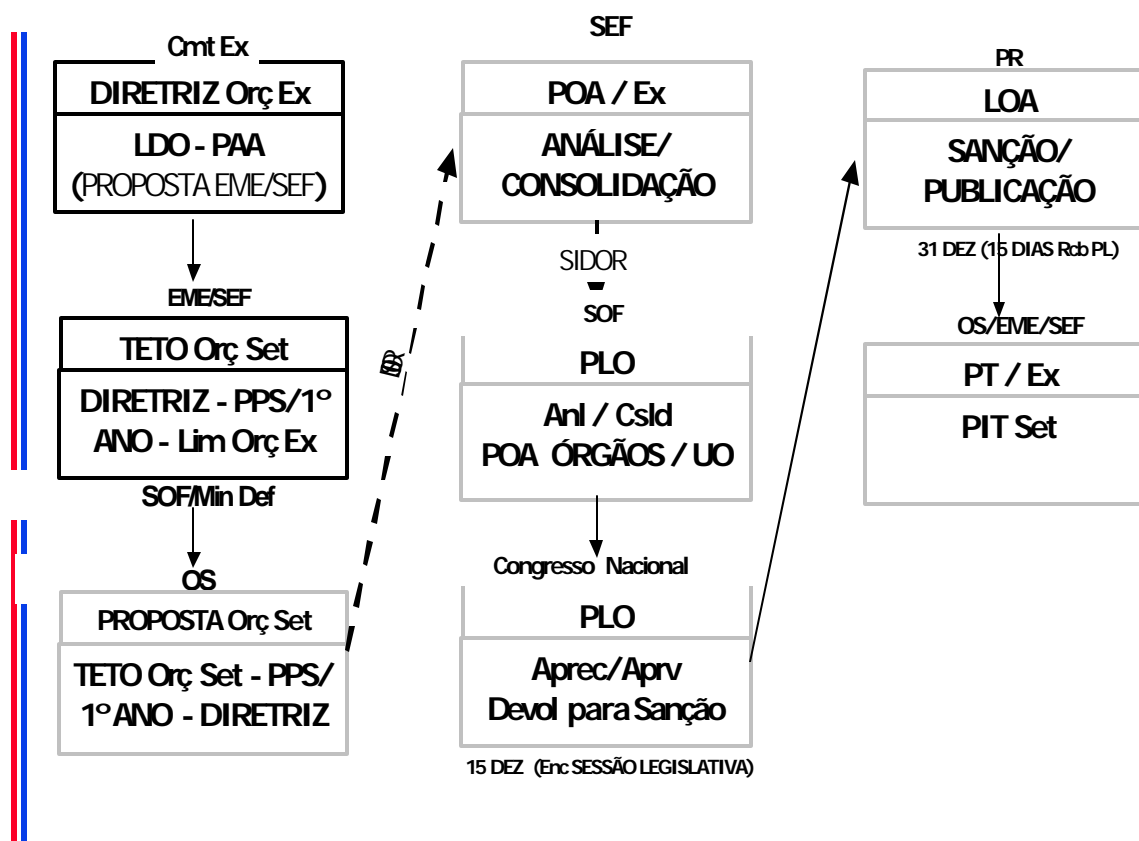
Coordenar, no âmbito do Ministério do Exército, as ações relacionadas ao Programa de Acompanhamento Gerencial de Gastos e Avaliação Institucional.

Introduzir, periodicamente no SIAPA, em ligação com o EME, informações para o acompanhamento do PPA enviando-os para a SPI/MOG.

2.5.1.2 Atribuições do Ministério da Defesa – Modelo depois da criação do Ministério da Defesa

Segundo o Dec nº 3.466(2000), a elaboração da Proposta passa a seguir a seguinte fluxo, de acordo com a fig 2.10

Figura 2.10 Elaboração da Proposta Anual antes da criação do Ministério da Defesa



Elaborar as propostas, as prioridades e metas do Exército para a LDO, em ligação com o Cmdo do Ex e quando solicitado pela SOF, e propor subsídios para a elaboração e/ou sugestões de modificação do projeto da LDO.

Propor as Diretrizes Gerais relativas ao planejamento, à execução e ao controle orçamentário das Forças Armadas e acompanhar e avaliar o desenvolvimento dessas atividades.

Gestão junto à SOF/MOG/para reajuste de limites fixados por aquela Secretaria para a proposta orçamentária do exercício seguinte.

Elaborar o PPA do M Def, consolidando o PPA do Cmdo da Mar, Cmdo do Ex , Cmdo da Aer.

Analisar e definir, juntamente com o Cmdo do Ex, alterações na programação orçamentária decorrentes de limites (para a proposta orçamentária, para empenho e para pagamento de despesas) estabelecidos pelo Governo Federal.

Analisar, consolidar e encaminhar à SOF as Propostas Orçamentárias Anuais das UO 52.121-SEF e 52.921-Fundo do Exército e 52.222-Fundação Osório.

Análise e remessa para a SEST da proposta de orçamento de investimento e do PDG da IMBEL.

Analisar, corrigir, se for o caso, e encaminhar mensalmente à SOF, os Relatórios de Acompanhamento das Despesas com Pessoal e Encargos Sociais e da Quantidade Física de Servidores, bem como as projeções das referidas despesas, das UO 52.121-SEF e 52.222-Fundação Osório, conforme artigos 18 e 19 da Portaria nº 01/SOF, de 25 Mar 99.

Acompanhar, projetar e encaminhar mensalmente à SOF a realização das receitas próprias das UO 52.222-Fundação Osório, 52.921-Fundo do Exército e ainda as receitas de convênios da UO 52.121-SEF.

Analisar, consolidar e encaminhar à SOF as solicitações de crédito adicional das UO 52.121-SEF e 52.921-Fundo do Exército e 52.222-Fundação Osório.

Elaborar o Relatório do M Def para compor o Balanço Geral da União, enviando-o à Secretaria Federal de Controle(SFC).

Coordenar no âmbito do M Def as ações relacionadas ao Programa de Acompanhamento Gerencial de Gastos e Avaliação Institucional.

Introduzir, periodicamente no SIAPPA, informações para o acompanhamento do PPA/Cmdo do Ex, enviando-os para a SPI/MOG.

2.5.1.3 Atribuições do Comando do Exército

Orientar e coordenar em nível de direção geral as atividades de planejamento, de padronização administrativa e de gerenciamento de programas do PDE.

Elaborar as propostas de prioridades e metas do Exército para a LDO e propor, em ligação com a SEF e quando solicitado pelo M Def, subsídios para a elaboração e/ou sugestões de modificação do projeto da LDO.

Coordenar a elaboração da proposta de diretriz orçamentária a ser submetida à aprovação do Comandante do Exército, em ligação com a SEF.

Assessorar o Ministério da Defesa, juntamente com a SEF, na gestão junto à SOF/MOG para reajuste de limites fixados por aquela Secretaria para a proposta orçamentária do exercício seguinte.

Examinar – em consonância com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas do PDE e do PAA/Ex – as propostas de orçamento anual dos OS, antes de sua remessa à SEF.

Elaborar as propostas de diretrizes, objetivas e metas do Cmdo do Ex para o PPA e elaborar o PPA/Ex.

Assessorar o M Def, juntamente com a SEF, nas alterações da programação orçamentária decorrentes de limites (para a proposta orçamentária, para empenho e para pagamento de despesas) estabelecidos pelo Governo Federal.

Apreciar os pedidos de créditos adicionais e remetê-los a SEF.

Analisar, juntamente com a SEF e os Órgãos Setoriais, os resultados finais alcançados na execução dos SPjt e SATv do PT/Ex, para apresentação ao ACE.

Prestar assistência técnica aos demais órgãos do Sistema relativa à atividade de orçamento.

Assessorar o EME na proposta do Cmdo do Ex sobre elaboração e/ou sugestões de modificação do projeto de LDO.

Auxiliar o EME na elaboração da proposta de diretriz orçamentária a ser submetida à aprovação do Cmt Ex.

Solicitar à SOF o cadastramento no SIDOR de novos projetos, atividades e metas do Cmdo Ex, Fundo do Exército e Fundação Osório.

Acompanhar e realizar os pedidos para a SOF de recadastramento no SIDOR, de pessoal do Comando do Exército, Fundo do Exército e Fundação Osório.

Levantar os custos referentes a SPjt e SATv, em ligação com os OS, visando a elaboração dos PPS e as propostas do PPA/Ex e POA/Ex.

Analisar e encaminhar ao Ministério da Defesa as Propostas Orçamentárias Anuais das UO 52.121-SEF, 52.921- Fundo do Exército e 52.222-Fundação Osório.

Assessorar, juntamente com o EME, o M Def nas alterações da programação orçamentária decorrentes de limites (para a proposta orçamentária, para empenho e para pagamento de despesas) estabelecidos pelo Governo Federal.

Elaborar e atualizar o PT/Ex;

Analisar os dados recebidos do CPEx e da Fundação Osório, corrigi-los, se for o caso, e encaminhar mensalmente ao Ministério da Defesa os Relatórios de Acompanhamento das Despesas com Pessoal e Encargos Sociais e da Quantidade Física de Servidores, bem como as projeções das referidas despesas, das UO 52.121-SEF e 52.222-Fundação Osório, conforme artigos 18 e 19 da Portaria NR 01/SOF, de 25 Mar 99.

Acompanhar, projetar e encaminhar ao M Def a realização das receitas próprias das UO 52.222-Fundação Osório, 52.921-F Ex e ainda as receitas de convênios da UO 52.121-SEF.

Analisar e encaminhar ao M Def as solicitações de crédito adicional das UO 52.121-SEF, 52.921-F Ex e 52.222-F Osório.

Avaliar os resultados dos SPjt e SATv com base, principalmente, no acompanhamento físico-financeiro e nas auditorias contábil e de programas e remeter essas informações, periodicamente, ao EME e ao CONSEF.

Elaborar o Relatório do Cmdo do Ex para compor a parte que se refere ao M Def no BGU.

Coordenar, no âmbito do Cmdo do Ex as ações relacionadas ao Programa de Acompanhamento Gerencial de Gastos e Avaliação Institucional.

Segundo a Port Min nº 1046(1990), o SIPA - as atribuições dos Órgãos Central, Complementar, Vinculados, Setoriais e Regionais. a SEF na sistemática da elaboração e da execução do orçamento do Exército.

TÍTULO III – Da competência

CAP I – Do Ministério do Exército

Art 5º - Compete ao Ministério do Exército, em consonância com a Política de Segurança Nacional e de conformidade com os planos e diretrizes aprovados pelo Presidente da República:

I – as proposições da missão do Exército e da Política Militar Terrestre – PMT e a execução das mesmas;

II – o planejamento estratégico e a execução das ações relativas à defesa interna e à defesa externa do País, a cargo da Força Terrestre;

III – a participação na defesa da fronteira marítima;

IV – a participação na defesa aérea do Território Nacional;

V – a participação no preparo e execução da mobilização e da desmobilização nacionais;

VI – a proposta de organização e de efetivos do Exército;

VII – o preparo da Força Terrestre, inclusive para atuação no quadro de operações combinadas e/ou conjuntas;

VIII – a orientação e a realização de pesquisas e a elaboração de estudos de interesse para o desenvolvimento do Exército, bem como outros de interesse para o desenvolvimento nacional, que lhe sejam cometidos ou solicitados;

IX – a autorização para fabricar produtos controlados e a fiscalização de sua produção e comercialização;

X – a colaboração, em casos de calamidade pública, com os outros Ministérios, na assistência às populações atingidas e no restabelecimento da normalidade;

XI – a supervisão da Indústria de Material Bélico do Brasil – IMBEL e da Fundação Habitacional do Exército – FHE

CAP II – Dos órgãos de Direção-Geral

Art 6º - Ao Alto-Comando do Exército compete:

I – examinar e equacionar, principalmente:

- a) os assuntos relativos à Política Militar Terrestre e às estratégias para sua consecução;
- b) as matérias de relevância dependentes de decisão ministerial, em particular as referentes ao preparo e ao emprego do Exército e ao PDE.

II – selecionar candidatos ao ingresso e à promoção nos Quadros de Oficiais-Generais

Art 7º - O Estado-Maior do Exército é o órgão responsável, perante o Ministro do Exército, pelo preparo do Exército e pela orientação do planejamento de emprego da Força Terrestre, visando ao cumprimento de sua destinação constitucional, cabendo-lhe;

I – Estudar, planejar, orientar, coordenar e controlar todas as atividades relativas à atuação do Exército, na paz e na guerra, no quadro das decisões e das diretrizes do Ministro, inclusive as de coordenação a cargo do Estado-Maior das Forças Armadas e dos demais Ministérios;

II – centralizar e coordenar os assuntos, da alçada do Comando do Exército, relativo às polícias Militares;

III – orientar, coordenar e controlar as atividades de planejamento, de orçamento, de modernização administrativa e de gerenciamento de programas do Plano Diretor do Exército.

Art 8º - Ao Conselho Superior de Economia e Finanças compete assessorar o Comandante do Exército:

I – na formação da política econômico-financeira do Exército, de conformidade com as diretrizes governamentais;

II – nas atividades de planejamento e de programação administrativas;

III – nas atividades de acompanhamento físico-financeiro da execução do orçamento e da avaliação de resultados;

IV – na administração do Fundo do Exército.

CAPÍTULO III – Dos órgãos de Direção Setorial

Art 9º - Aos Departamentos e às Secretarias compete realizar o planejamento, a orientação, o controle e a coordenação das atividades e dos programas relativos às estratégias setoriais específicas.

CAPÍTULO IV – Dos órgãos de Assessoramento e Apoio

Art. 10 – A competência dos órgãos de assessoramento e de apoio é estabelecida em regulamentos próprios.

CAPÍTULO V – Da Força Terrestre

Art 11 – A Força Terrestre (FT), instrumento de ação do Exército Brasileiro, é estruturada e preparada para o cumprimento de missões operacionais terrestres.

Art 12 – Grande Comando (G Cmdo) é a denominação genérica dada a qualquer comando da Força Terrestre, privativo de Oficial-General.

Art 13 – O mais alto escalão de enquadramento das Organizações Militares da Força Terrestre, em tempo de paz, é o Comando Militar de Área, subordinado, diretamente, ao Comandante do Exército.

Art 14 – Comandos Militares de Área são grandes comandos responsáveis pelo preparo, pelo planejamento do emprego e pelo emprego operacional da Força Terrestre, articulada na área estratégica sob sua jurisdição.

§ - Cada Comando Militar de Área compreende;

- a) Comando;
- b) Regiões Militares – RM;
- c) Grandes Comandos Operacionais (G Cmdo Op).

2.5.2 Plano Diretor do Exército

O PDE ¹ é o conjunto de documentos básicos do Sistema de Planejamento Administrativo do Ministério do Exército. De caráter permanente, define, orienta, consolida e coordena as ações a serem empreendidas nos diversos escalões administrativos, de modo a atender às necessidades do Exército, visando ao cumprimento de suas missões.

¹ Planejamento / Elaboração e Execução Orçamentária – Anexo 3, página 132

O PDE é o instrumento que permite planejar e executar no campo administrativo, as medidas que objetivam satisfazer as solicitações derivadas dos Planejamentos do Emprego e do Preparo Operacional e outros constantes do Sistema de Planejamento do Exército (SIPLEX), através da definição, obtenção e manutenção dos meios eficazes para alcançar uma situação desejada.

Suas principais características são: a continuidade, a permanência, a atuação em um horizonte de longo prazo, o sentido de futuro, a ampla participação de todos os níveis e escalões e a ênfase nos objetivos globais do Exército.

2.5.2.1 Finalidade

O PDE tem por finalidade:

- racionalizar e tornar mais eficaz a administração do Cmdo do Ex.;
- proporcionar condições para a continuidade administrativa;
- compatibilizar as ações administrativas com as necessidades operacionais e de preparo do Exército;
- adequar as ações a realizar com os recursos disponíveis e previstos;
- possibilitar a utilização de recursos de toda natureza; e
- harmonizar os esforços desempenhados no Exército com os Planos e Programas do Governo Federal.

2.5.2.2 Composição e funcionamento

O PDE² é um conjunto de documentos e procedimentos administrativos que se atualiza e se repete no tempo, indefinidamente, resultando num processo contínuo e sistemático de planejamento, de programação, de execução, de controle e de avaliação.

² Port Mini Nr 1046.

Para isso o PDE é composto dos seguintes documentos;

a. Livro 1

É o documento essencial do PDE, pois reproduz os Objetivos e Metas fundamentais para o cumprimento das missões do Exército.

b. Livro 2

Constituído pelos Planos Setoriais (PS), relativos a todos os Pjt/SPjt e Atv/SAtv do Cmdo do Ex., elaborados pelos Órgãos Setoriais (OS), com base nos objetivos e Metas constantes do Livro 1.

Os planos Setoriais relacionam todas as necessidades do Exército com prioridades e custos e, normalmente, não indicam prazos de atendimento.

As necessidades do Exército são de duas naturezas:

- De funcionamento das Organizações Militares, e
- Setoriais das Organizações Militares e dos Órgãos Setoriais.

As necessidades de funcionamento das Organizações Militares são permanentemente levantadas pelas OM e que, uma vez satisfeitas, permitem o funcionamento administrativo normal da OM (pequenas obras de manutenção, serviços públicos, material de expediente e outros). Essas necessidades são consolidadas pelas RM e remetidas diretamente à SEF.

Os Planos Setoriais são atualizados anualmente, mediante instruções específicas baixadas pelo EME e são aprovados e mandados incluir no Livro 2 pelo Chefe do EME.

O Livro 2, como um todo, não é distribuído por conter informações específicas de interesse apenas do EME e dos Órgãos Setoriais.

c. Livro 3

É formado pelos Programas Plurianuais Setoriais (PPS), que são documentos elaborados pelos OS, coordenados e consolidados pelo EME.

Os PPS operacionalizam a execução dos respectivos PS, através da quantificação física e financeira das necessidades, dispostas estas em rigorosa ordem de prioridade, de modo a permitir que se ajuste a programação de acordo com os recursos disponível ano-a-ano.

Os PPS discriminam por Pjt/SPjt – Atv/SAtv, Encargos, Títulos e Itens as metas a serem cumpridas em cada período de tempo.

2.5.2.3 Recursos financeiros

Para implementar as ações constantes do PDE e discriminadas nos PPS, são utilizados recursos financeiros de várias fontes a saber: Orçamento Anual do Cmdo do Ex; FEx ; Convênios; Operações de Crédito; Programas Especiais; e Outros.

2.5.2.4 Execução da programação e gerenciamento

A execução dos PPS é da responsabilidade dos órgãos gestores de Projetos ou Atividades que, normalmente, são os próprios Órgãos Setoriais ou Órgãos de Apoio Setorial.

O gerenciamento consiste na realização das ações de acompanhar, coordenar, supervisionar e avaliar a execução da programação, com vistas a assegurar o nível de desempenho desejado na execução dos mesmos. A atividade de gerenciamento está regulada na Portaria Ministerial Nr 623, de 27 Ago 84, Portaria 016-EME, de 14 Mar 86 e Portaria 053-EME, de 14 Jul 89.

A avaliação final dos resultados dos Programas do Plano Diretor do Exército é realizada por meio de um acompanhamento físico – financeiro, próprio da cadeia de gerenciamento, com base em informações dos Órgãos Setoriais e em relatórios financeiros elaborados pela Secretaria de Economia e Finanças. Independente disso cabe à SEF, realizar o acompanhamento físico - financeiro de Projetos e Atividades como parte da execução orçamentária.

2.5.2.5 Regulamento para o Conselho Superior de Economia e Finanças

Capítulo I -Da Finalidade

Art. 1º - O Conselho Superior de Economia e Finanças do Exército (CONSEF), a que se refere o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, destina-se a assessorar o Ministro do Exército:

I – na formulação da política econômico-financeira do Exército, em conformidade com as diretrizes governamentais;

II – nas atividades de planejamento administrativo e de programação;

III – nas atividades de orçamento, compreendendo a elaboração, a execução e o controle, através do acompanhamento físico-financeiro e da avaliação de resultados;

IV – na administração do Fundo do Exército.

Capítulo III -Da Competência

Art 3º - À Chefia do Estado-Maior do Exército compete:

I – assessorar o Ministro do e Estado do Exército nos assuntos relacionados à Política e ao Planejamento Estratégico do Exército

II – orientar, coordenar, controlar e integrar as atividades fundamentais de direção geral e direção setorial, bem como a Força Terrestre;

III – ligar-se com órgãos da administração federal, em nível de direção geral, para tratar de assuntos do interesse do Exército Brasileiro;

IV -

V – coordenar junto aos Estados-Maiores das demais Forças Singulares os assuntos de interesse comum;

VI – propor ao Comandante do Exército:

a) os reajustes necessários:

6. no Orçamento Anual do Exército.

VII – supervisionar, em nível de direção geral, as atividades relacionadas com:

d) logística, mobilização e ciência e tecnologia;

f) economia e finanças

patrimônio da União sob a jurisdição do Exército;

Art 4º Ao Conselho Superior de Economia e Finanças do Exército compete:

I – assessorar o Ministro em todos os assuntos relativos à política econômico-financeira do Exército;

II – assessorar o Ministro nas atividades de planejamento administrativo, de programação e de orçamento;

III – apreciar a execução orçamentária e financeira do Ministério do Exército, através do acompanhamento físico-financeiro do Programa de Trabalho do Ministério do Exército (PT/MEx);

IV – avaliar os resultados do PT/MEx, com base nesse acompanhamento e na auditoria contábil e de programas e os seus reflexos na execução patrimonial do Ministério do Exército;

V – propor providências e medidas visando à eficiência e à eficácia administrativa;

VI – assessorar o Ministro na administração do Fundo do Exército.

Art 19 – À Secretaria de Economia e Finanças incumbe:

I – Superintender as atividades de Controle Interno relacionado aos Sistemas de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria;

II – Realizar o acompanhamento físico e financeiro de projetos e atividades a cargo de organizações subordinadas ao Ministério do Exército;

III – Desempenhar as funções de coordenação, orientação e controle financeiro;

IV – Elaborar a proposta orçamentária do Cmdo do Ex, de acordo com as diretrizes do comandante do Exército;

V – Exercer o controle do patrimônio, como ato final das gestões orçamentária e financeira;

VI – Executar a avaliação dos resultados, com base, principalmente, no acompanhamento físico-financeiro e na auditoria contábil e de programas;

VII – Realizar o controle das operações econômicas, financeiras, patrimoniais e contábeis dos recursos provenientes de outros órgãos e entidades, alocados ao Cmdo do Ex;

VIII – Participar da administração do Fundo do Exército.

Capítulo IV- Do Plano Diretor do Exército

Art. 13 Cabe ao Alto Comando do Exército examinar, na forma do art. 8º deste Regulamento, as ações referentes ao PDE.

Art. 14 – Para fins do artigo anterior, o Alto Comando do Exército reunir-se-á, na qualidade de Conselho do PDE, para:

I – apreciar a atualização anual do Livro 1 do PDE, a ser submetida ao Ministro de Estado do Exército;

II – analisar o relatório do Livro 2 do PDE, referente ao exercício anterior;

III – propor as prioridades para a fixação dos tetos de recursos financeiros para a Proposta do orçamento-programa do Ministério do Exército, relativa ao ano seguinte;

IV – analisar os resultados do PDE no ano considerado, a fim de recomendar as alterações a serem introduzidas, no ano seguinte, nas ações, nas prioridades, nos Planos e nos Programas do PDE;

Art 15 – As reuniões do Alto Comando do Exército para assuntos do PDE serão precedidas de uma reunião consultiva, preliminar, dirigida pelo Chefe do Estado-Maior do Exército.

2.5.3 Classificação Orçamentária - 2000

Tem finalidade de propiciar informações para a administração pública e a tomada de decisão.

As receitas são classificadas quanto à instituição, à natureza e às fontes de recursos.

As despesas compreendem a classificação institucional, funcional e quanto à sua natureza.

2.5.3.1 Classificação Institucional no Comando do Exército

Indica os Órgãos do Governo Federal e suas respectivas UO, responsáveis pelas políticas setoriais e pela gestão e execução orçamentárias.

O código compõe-se de cinco algarismos, sendo os dois primeiros reservados à identificação do Órgão e os demais à da UO:

- 52000 – Ministério da Defesa
- 52121 – Comando do Exército
- 52222 – Fundação Osório
- 52921 – Fundo do Exército

2.5.3.2 Classificação da Receita Quanto às Fontes de Recursos

Instrumento programático oriundo da necessidade prática de agrupar valores de distintas naturezas e indica se os recursos são de livre programação ou se correspondem a parcelas da receita orçamentária que possuem destinação pré especificada na legislação.

As fontes são agrupadas em: Recursos do Tesouro e Recursos de Outras Fontes. As fontes são codificadas por três algarismos, sendo que o primeiro identifica a origem (do tesouro, de outras fontes ou transferências) e os dois últimos representam uma fonte de recurso individual.

a. Recursos do Tesouro

- 100 – Recursos Ordinários
- 106 – Recursos Ordinários - Condicionados
- 143 – Títulos de Resp do Tes Nac – Ref da Dívida Púb. Mobil. Federal
- 144 – Títulos de Responsabil. do Tesouro Nacional – Outras Aplicações
- 146 – Operações de Crédito Internas – em Moeda
- 148 – Operações de Crédito Externas – em Moeda
- 149 – Operações de Crédito Externas – em Bens e/ou Serviços
- 150 – Recursos Não Financeiros Diretamente Arrecadados
- 153 – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
- 156 – Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor
- 181 – Recursos de Convênios

b. Recursos de Outras Fontes

- 250 – Recursos Não-Financeiros Diretamente Arrecadados
- 280 – Recursos Financeiros Diretamente Arrecadados
- 281 – Recursos de Convênios
- 292 – Saldos de Exercícios Anteriores - Recursos Diversos

2.5.3.3 Classificação Funcional - Programática da Despesa

O código dessa classificação é composto de 17 algarismos, sendo 2 para função, 3 para subfunção, 4 para programa, 4 para Pjt / Atv e 4 para localização espacial (regionalização).

A Função é o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público, ou seja das ações do governo nos diversos setores, pelas quais são alcançados os Objetivos Nacionais.

A Função "Encargos Especiais" engloba as despesas às quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, como: dívida, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando uma agregação neutra.

Exemplos:

04 – Administração	09 – Previdência Social	15– Urbanismo
05 – Defesa Nacional	12 – Educação	28–Encargos Especiais

A Subfunção representa uma partição (desdobramento) da função, visando agregar determinado conjunto de despesa. Poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas.

Exemplos:

122 – Administração Geral	302–Assistência Hospitalar e Ambulatorial
153 – Defesa Terrestre	364 – Ensino Superior
272 – Previdência do Regime Estatutário	482 – Habitação Urbana

O programa é um instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual. Único módulo integrador entre plano e orçamento.

Exemplos:

0100 – Assistência ao Trabalhador	0628 – Reaparelhamento e Adequação do
0620 – Adestramento e Operações Militares do Exército	EB
0624 – Serviço de Saúde do Exército	0638 – Ensino Profissional do Exército
	0750 – Apoio Administrativo

Foram previstos quatro tipos de programas:

- finalísticos – resultam em bens e serviços ofertados diretamente à sociedade.
- gestão de políticas públicas – assumirão denominação específica de acordo com a missão institucional de cada órgão.
- serviços ao Estado – são os que resultam em bens e serviços ofertados diretamente ao Estado, por instituições criadas para esse fim específico (Ex: SERPRO, IPEA, ENAP)
- apoio administrativo – corresponde ao conjunto de despesas de natureza tipicamente administrativa e outras que, embora colaborem para a consecução dos objetivos dos programas finalísticos e de gestão de políticas públicas, não são passíveis de apropriação a esses programas.

O projeto é um instrumento de programação 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 de governo.

Exemplo:

- 3133 – Implantação do Sistema de Aviação do Exército
- 3145 – Obtenção de Armamentos
- 3150 – Transferência de Organizações Militares

A atividade é um instrumento de programação 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 necessário à manutenção da ação de governo.

Exemplo:

2897 – Manutenção e Suprimento dos Sistemas de Telemática Militar

2904 – Capacitação Operacional da Força Terrestre

2921 – Especialização e Extensão de Sargentos

Nas operações especiais se enquadram as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. Representam, basicamente, o detalhamento da função “Encargos Especiais”.

A Localização Espacial (Regionalização) são as atividades, projetos e operações especiais que serão desdobradas em subtítulos exclusivamente para especificar a localização geográfica integral ou parcial das respectivas atividades, projetos e operações especiais, não podendo haver, por conseguinte, alteração da finalidade e da denominação das metas estabelecidas.

Programa de Apoio Administrativo

A partir de 1º Jan 2000, as despesas tipicamente administrativas, que normalmente eram consideradas como de funcionamento ou manutenção das OM, passarão, com a nova classificação funcional-programática estabelecida pelo Governo Federal, a ser enquadradas em atividades padronizadas do programa “Apoio Administrativo”.

Seus objetivos são, portanto, os de prover os órgãos da União dos meios administrativos para a implementação e gestão de seus programas finalísticos.

Essas despesas somente poderão constar em atividades ou projetos de outros programas se forem absolutamente indispensáveis para o atingimento das metas dessas atividades ou projetos e puderem neles ser devidamente apropriadas.

O conjunto de despesas de cada atividade padronizada é o seguinte:

- Manutenção de Serviços Administrativos (2000.0115)

- despesas com viagens e locomoção – aquisição de passagens aéreas e terrestres nacionais e internacionais e pagamento de diárias no país, no exterior e afins;
- serviços postais;
- telefonia fixa ou celular;
- manutenção dos serviços de telecomunicações;
- serviços de telecomunicações, excluindo os de teleprocessamento;
- aquisição e guarda de material de consumo e expediente;
- comunicações administrativas;
- assinatura de jornais, periódicos e afins; e outras.

- Manutenção de Serviços de Transportes (2001.0053)

Descrição: Atividade relacionada à frota de veículos utilizados pelos órgãos da União, envolvendo veículos próprios ou de terceiros e as despesas com:

- serviços de manutenção, revisão e reparos de veículos;
- combustíveis: gasolina, álcool, óleo diesel e lubrificantes;
- peças, acessórios; aquisição de veículos;
- licenciamento e seguros;
- aluguéis ou contratação de serviços de transporte.

- **Manutenção e Conservação de Bens Imóveis (2002.0057)**

Descrição: Atividade referente à manutenção e conservação de imóveis, próprios da União, cedidos ou alugados, utilizados pelos órgãos de Administração Federal compreendendo:

- aluguéis, despesas de condomínios e seguros;
- serviços de vigilância;
- serviços de limpeza;
- locação de mão-de-obra para vigilância e limpeza;
- conservação, reformas e adaptações de imóveis (que não envolvam alteração na estrutura do imóvel);
- serviços de utilidade pública: água, luz, gás e afins;
- aquisição de equipamentos de ar condicionado, de prevenção de incêndio, elevadores, escadas rolantes e outros afins.

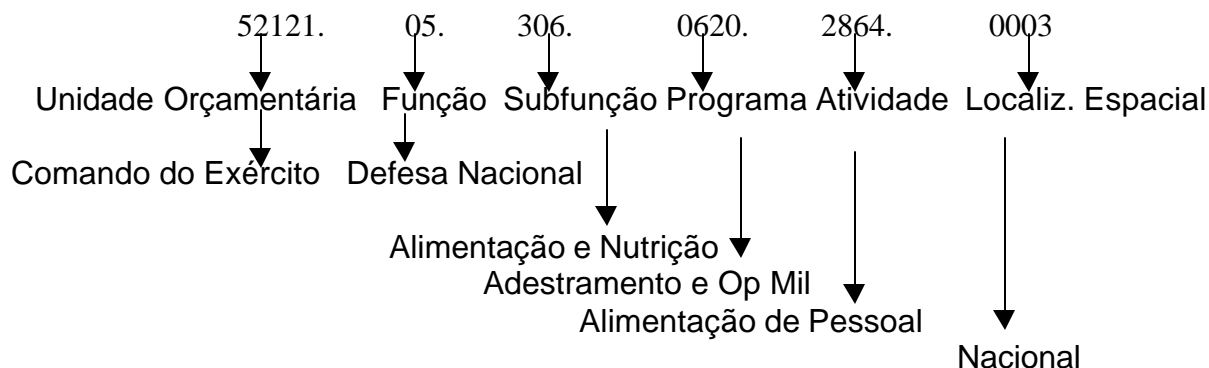
- **Ações de Informática (2003.0037)**

Descrição: Deverá agregar as ações e despesas relacionadas com informática, sob a ótica meio, como apoio ao desenvolvimento de serviços técnicos e administrativos:

- serviços de atendimento e manutenção na área de informática;
- desenvolvimento de aplicações na área de informática;
- manutenção de equipamentos de informática;
- contratação de serviços de qualquer natureza na área de informática
- aquisição de equipamentos de informática;
- locação de equipamentos de informática;
- aquisição de materiais de consumo na área de informática;
- locação de softwares básicos de informática;
- aquisição de softwares básicos de informática.

2.5.3.4 Classificação Institucional Funcional no Comando do Exército

Exemplo de composição do código da classificação: (Alimentação e Nutrição).



1) O primeiro algarismo será 1,3,5 ou 7 e 2,4,6 ou 8 para indicar projeto ou atividade, respectivamente; 9 representa a Reserva de Contingência, e “0” operações especiais (serviços da dívida)

2.5.3.5 Classificação Orçamentária Completa da Despesa

A classificação completa, que identifica o menor nível de programação, compõe-se de 30 (trinta) algarismos, conforme exemplo a seguir.

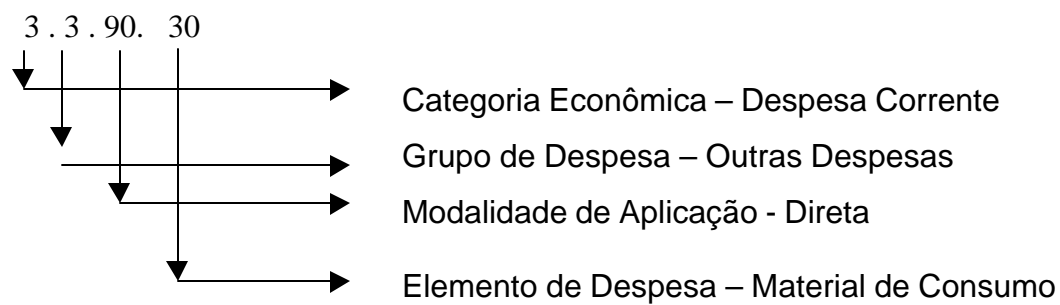
Quadro 2.4– Classificação Orçamentária da Despesa - Completa

ESTADO	01	União
ESFERA ORÇAMENTÁRIA	10	Orçamento Fiscal
ÓRGÃO	52	Ministério da Defesa
UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	121	Comando do Exército
FUNÇÃO	05	Defesa Nacional
SUBFUNÇÃO	153	Defesa Terrestre
PROGRAMA	0628	Reap e Adeq do Exército Brasileiro
PROJETO/ATIVIDADE/ Op ESPECIAL	3144	Modernização da Força Terrestre
LOCALIZAÇÃO ESPACIAL	0001	Nacional
IDENTIFICADOR Operação de Crédito	2371	Braslian Americam Merchant Bank

Fonte: Port 5(2000)

2.5.3.6. Classificação das Despesas quanto a sua Natureza de Despesa (ND)

Segundo a Port Int nº 163 (2001), a classificação da despesa quanto a sua natureza da despesa, compõe-se de:



O 1º para a “categoria econômica”, o 2º para o “grupo de despesa”, os 3º e 4º para a “modalidade de aplicação” e os 5º e 6º para o “elemento de despesa” (objeto de gasto).

a. Categoria econômica

Classificação da despesa pelo critério econômico e de objeto do gasto, envolvendo o controle e a utilização dos meios. Caracteriza-se pela produção ou não de variação patrimonial. Compreende as Despesas Correntes e as Despesas de Capital.

As despesas correntes não produzem acréscimo patrimonial, constituem as despesas operacionais da Administração Pública que têm por fim promover a execução, a manutenção e o funcionamento de suas atividades. São codificadas pelo dígito inicial "3" (três) e um segundo dígito que identifique os seguintes grupos de despesas:

- 1 – pessoal e encargos sociais
- 2 – juros e encargos da dívida
- 3 – outras despesas correntes

Exemplo: 3.3.90.39 – Despesas Correntes – Outras Despesas Correntes - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica

As despesas de capital correspondem sempre, direta ou indiretamente, à criação ou aquisição de bens ou direitos, que acrescem o ativo (patrimônio) da OM. São codificadas pelo dígito inicial "4" (quatro) e um segundo dígito que identifica os seguintes grupos de despesas:

- 4 – investimentos
- 5 – inversões financeiras
- 6 – amortização da dívida

Exemplo: 4.4.90.52 – Despesas de Capital – Investimentos - Equipamentos e Material Permanente

b. modalidade de aplicação

Representada pelos 3º e 4º dígitos, indica se a despesa será realizada diretamente pela unidade orçamentária detentora dos créditos orçamentários ou através de transferência a outro organismo ou entidade. Normalmente, os créditos recebidos pelas UG são para aplicações diretas e identificadas pelos dígitos 9 e 0.

c. elementos de despesa

Desdobramentos correspondentes à especificação de uma despesa, de que se serve a administração pública para a consecução do objeto final do gasto, tais como: despesas com pessoal, material, serviços de terceiros, obras, etc. Os elementos de despesa

identificados pelos 5º e 6º dígitos aplicáveis no Cmdo do Ex. são os constantes do quadro 2.5.

Quadro 2.5 - Elementos de Despesas mais utilizados no Comando do Exército

01	APOSENTADORIAS E REFORMAS
03	PENSÕES
04	CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO
08	OUTROS BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS
09	SALÁRIO FAMÍLIA
11	VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS – PESSOAL CIVIL
12	VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS – PESSOAL MILITAR
13	OBRIGAÇÕES PATRONAIS
14	DIÁRIAS – PESSOAL CIVIL
15	DIÁRIAS – PESSOAL MILITAR
16	OUTRAS DESPESAS VARIÁVEIS – PESSOAL CIVIL
17	OUTRAS DESPESAS VARIÁVEIS – PESSOAL MILITAR
18	AUXÍLIO FINANCEIRO A ESTUDANTES
19	AUXÍLIO-FARDAMENTO
21	JUROS SOBRE A DÍVIDA POR CONTRATO
22	OUTROS ENCARGOS SOBRE A DÍVIDA POR CONTRATO
30	MATERIAL DE CONSUMO
32	MATERIAL DE DISTRIBUIÇÃO GRATUITA
33	PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOÇÃO
35	SERVIÇOS DE CONSULTORIA
36	OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA FÍSICA
37	LOCAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA
39	OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA JURÍDICA
46	AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO
48	OUTROS AUXÍLIOS FINANCEIROS A PESSOAS FÍSICAS
49	AUXÍLIO-TRANSPORTE
51	OBRAS E INSTALAÇÕES
52	EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE
61	AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS
62	AQUISIÇÃO DE BENS PARA REVENDA
64	AQUISIÇÃO DE TÍTULOS REPRESENTATIVOS DE CAPITAL JÁ INTEGRALIZADO
65	CONSTITUIÇÃO OU AUMENTO DE CAPITAL DE EMPRESAS
71	PRINCIPAL DA DÍVIDA CONTRATUAL RESGATADO
77	PRINCIPAL CORRIGIDO DA DÍVIDA CONTRATUAL REFINANCIADA
91	SENTENÇAS JUDICIAIS

92	DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES
93	INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES
99	REGIME DE EXECUÇÃO ESPECIAL

Fonte : Fortes(2001), pg 143 a 145.

2.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ciclo de Planejamento e Orçamento no processo de elaboração orçamentária é constituída pelo PPA onde são retiradas as prioridades e as metas que deverão ser desagregadas e detalhadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, com duração de vigência temporária de um ano, a partir de sua publicação, depois de aprovada pelo Congresso Nacional. A apreciação pelo Parlamento deverá ocorrer no primeiro período da sessão legislativa, ou seja, no primeiro semestre civil – e enquanto não sobrevier a LDO para o ano seguinte.

A elaboração da LOA para o exercício seguinte, cujo projeto cabe ao Poder Executivo encaminhar ao Congresso Nacional até 31 de agosto no ano em curso, e cujo conteúdo deve guardar perfeita compatibilidade com a LDO e, por conseqüência, com o PPA. Essa condição é indispensável também para a aprovação de emendas apresentadas na Comissão Mista, que dará o parecer sobre elas e sobre o referido projeto de lei.

A Lei Orçamentária Anual-que discriminará os recursos orçamentários financeiros para se atingir as metas e prioridades estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, de acordo com a Constituição, deve compreender o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, o orçamento das empresas estatais e o orçamento da Seguridade Social.

O Ciclo Orçamentário é um processo contínuo, dinâmico e flexível, através do qual se elabora, aprova, executa, controla e avalia os programas do setor público nos aspectos físicos e financeiros, corresponde, portanto, ao período de tempo em que se processam as atividades típicas do orçamento público.

As conseqüências depois da criação do Ministério da Defesa:

Elaborar as propostas, as prioridades e metas do Exército para a LDO, em ligação com o Cmdo do Ex e quando solicitado pela SOF, e propor subsídios para a elaboração e/ou sugestões de modificação do projeto da LDO.

Propor as Diretrizes Gerais relativas ao planejamento, à execução e ao controle orçamentário das Forças Armadas e acompanhar e avaliar o desenvolvimento dessas atividades.

Gestão junto à SOF/MOG/para reajuste de limites fixados por aquela Secretaria para a proposta orçamentária do exercício seguinte.

Elaborar o PPA do Ministério da Defesa, consolidando o PPA do Comando da Marinha, Comando do Exército, Comando da Aeronáutica.

Analisar e definir, juntamente com o Comando do Exército, alterações na programação orçamentária decorrentes de limites (para a proposta orçamentária, para empenho e para pagamento de despesas) estabelecidos pelo Governo Federal.

3. METODOLOGIA PARA ANÁLISE DOS SISTEMAS DE ORÇAMENTO E PLANEJAMENTO PARA O COMANDO DO EXÉRCITO.

3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

No capítulo anterior foi realizada uma revisão bibliográfica descrevendo sobre a administração pública, suas atividades, o Orçamento Público com seus prazos, e vigência e, finalmente, a nova estrutura do Orçamento Público Federal e o SIDOR, além do Sistema de Planejamento do Comando do Exército e o Plano Diretor do Exército. Desta revisão e de aplicação de questionário com os participantes do processo de planejamento com base na nova estrutura programática do Orçamento Público Federal e a criação do Ministério da Defesa resultou a metodologia proposta para a integração da execução do orçamento e do planejamento do Cmdo do Ex. apresentada neste capítulo.

3.2 ETAPAS DA METODOLOGIA PROPOSTA

3.2.1 Etapa 1 – A Coleta de Dados

A metodologia é baseada nas dimensões (impacto, financeiro, eficiência e eficácia) que são importantes para a avaliação do processo orçamentário e de planejamento.

As dimensões avaliadas na metodologia são de natureza quantitativa, tendo em vista a necessidade de mensurar cada uma em relação ao processo de Planejamento e Orçamento. Todavia estudos com variáveis qualitativas também podem ser aplicados na avaliação das atividades e projetos.

Nesta etapa da metodologia é elaborado um modelo de questionário para diagnosticar o estágio do processo de planejamento e orçamento dos órgãos, que através dos indicadores pode analisar problemas existentes, e também alocar recursos para as propostas orçamentárias.

Algumas questões a serem aplicadas estão ilustradas a seguir. Elas estão agrupadas em dois blocos. O primeiro bloco refere-se as questões que deverão ser avaliadas todos os anos e o segundo bloco aqueles referentes a criação do Comando do Exército. Dependendo das funções e características dos órgãos em análise estas questões devem ser modificadas. Especificamente no primeiro bloco, as questões formuladas no primeiro ano devem ser repetidas para a verificação de alteração no processo de planejamento e orçamento e na gestão integrada. Cabe ressaltar que o questionário(bloco 1 e 2) a ser aplicado junto às pessoas envolvidas no processo para complementação das informações inerentes a gestão do planejamento e orçamento.

Bloco 1 – Questões que devem ser feitas no primeiro ciclo e revistas nos seguintes:

1. Quais são as bases legais da Proposta Orçamentária do Cmdo do Ex?

2. Quais são as etapas do processo de elaboração da Proposta Orçamentária?

3. Quais são os órgãos que integram a estrutura orçamentária do Cmdo do Ex. e qual a função de cada um?

4. Quais as alterações legais e estruturais em matéria orçamentária, uma vez que o Ministério da Defesa passou a ser um intermediário no processo orçamentário?

5. Quais os resultados a nível de Programa de Proposta Orçamentária, objetivos atingidos?

6. Quais os instrumentos de planejamento orçamentário utilizado pelo Cmdo do Ex?

Bloco 2 – Questões referentes ao Comando do Exército e somente usadas no primeiro ano de aplicação da metodologia:

1. Quais as conseqüências advindas da criação do Min Def relativamente às atividades de planejamento e orçamento?

2. Foi necessário reestruturar o Exército? Caso positivo, como foi feita essa reestruturação?

3. Analise as conseqüências com a criação do Ministério da Defesa:

3.2.2 Etapa 2 – A Mensuração

3.2.2.1 Plano Gerencial

Neste passo da metodologia descreve-se os objetivos do programa, suas metas e ações. Os dados (anexo 4) implantados no SIDOR apresentam grau de detalhamento suficiente para permitir um bom planejamento e coordenação das atividades. Estão usualmente organizados em árvore, em que cada ramo representa: área geográfica, natureza da atividade e executores.

Do SIDOR obtém-se os objetivos dos programas com suas respectivas metas, orientando-se então estas para resultados de “produtos do programa”.

Do SIAFI (anexo 2) são retirados os dados para realização dos relatórios conforme a estrutura da árvore analítica.

3.2.2.2 Seleção dos Stakeholders

Primeiro é necessário que o órgão defina quais são os stakeholders para cada programa. Depois, monta-se uma tabela com as necessidades e expectativas para cada programa e seus stakeholders conforme quadro seguinte:

Stakeholders	Necessidades e Expectativas

Stakeholders são indivíduos ou organizações ativamente envolvidos no programa ou cujos interesses podem ser afetados pela execução do programa, que através das necessidades (informações consistentes e atualizadas; resultados dos programas; acompanhar e definir obras e serviços, visualizar cronograma de desembolso) e expectativas (efetividade das ações; assessorar com oportunidade; modernizar sua gestão; cumprir cronograma) que possam ser alocadas na matriz de responsabilidade.

As necessidades referem-se as informações para integrar ao plano gerencial, onde deverão atingir os objetivos e metas fixadas. E as expectativas o esperado das ações.

3.2.2.3 Matriz de Alocação de Responsabilidade:

A matriz consiste em um quadro onde são alocados os Stakeholders com os níveis de responsabilidades de execução, orientação, acompanhamento e decisão, conforme o quadro 3.

A necessidade de condicioná-la no processo de planejamento e orçamento na fase de elaboração torna-se importante para corrigir as distorções e definir os gerentes, os orientadores e executores dos programas.

Quadro 3. Matriz de Alocação de Responsabilidade

Stakeholders	1	2	3	4
Atividades				
A				
B				

Fonte: Reuniões no Min Def

1. Números: representa o órgão setorial, gerencial, de orientação e de execução.
2. Letras: representa as tarefas a realizar.

O Órgão que selecionar os Stakeholders deve em consonância ajustar as responsabilidades e tarefas para que na fase seguinte possa determinar os riscos.

3.2.2.4 Determinação dos Riscos

Consiste em se montar uma matriz onde são alocados os riscos dos Stakeholders no cumprimento das atividades do programa com os níveis de probabilidade e impacto (Alto: alto conflito, envolve negociação, mudanças drásticas, exige plano de contingência.; Médio: alçada superior envolvida, metas alteradas, envolve outros Stakeholders. Baixo: alçada dos executores são alteradas mas as metas não).

Torna-se necessária na alocação dos recursos na fase de elaboração, alocando os recursos em acordo com o grau de probabilidade de risco ser alto, médio e baixo relaciona-se com as prioridades de cada órgão e de cada programa. Nesta fase os órgãos devem gerenciar os relatórios mensais para melhor assessoramento nas decisões.

Quadro 3.1 Determinação de Riscos

Riscos	Probabilidade	Impacto

Fonte: Reuniões no Min Def
 Legenda: A – Alto; M – Médio; B - Baixo.

3.2.2.5 Gestão dos Riscos

Consiste em se montar um quadro onde são alocadas as respostas aos riscos dos Stakeholders, auxiliando na determinação de alocar os recursos durante a execução da LOA. .

Quadro 3.2 – Resposta a Gestão de Risco

Riscos	Respostas

Fonte: Reuniões no Min Def

3.2.2.6 Forças restritivas e Incentivadoras

Consiste em se fazer um quadro onde são alocadas as forças restritivas e incentivadoras, que inibem ou permitem executar o planejado.

A supervisão é centralizada em Unidade Gestora por tratar-se de programa, sendo designado um supervisor por Órgão Setorial, e criação de representantes nos órgãos como auxiliares na coordenação e controle das ações.

Delegação de autoridade para execução de tarefas pertinentes ao Órgão de Direção Setorial – ODS, de Órgão Apoio Setorial-OAS e as Regiões Militares - RM interessadas no programa, permite o controle hierárquico que é exercido por meio da cadeia de comando e pela rede de controle na delegação de competência.

Na aplicação das estratégias de ação determinadas no item anterior aparecerão fatores que colaborarão para que a estratégia seja implementada (forças incentivadoras) e fatores que inibirão a implementação desta estratégia (forças inibidoras-rotatividade de pessoal) as quais são mostradas no quadro abaixo (3.3), e que são relacionadas através de alocação de recursos para a proposta orçamentária.

Quadro 3.3 – Estratégia de Forças

Forças restritivas:	Forças Incentivadoras:

Fonte: Reuniões no Min Def

3.2.3.6.1 Árvore analítica

Nesta etapa o órgão levanta os dados no SIAFI para construir a árvore analítica que consiste num conjunto de relatórios que mostram as ações de interesse do Órgão, mostrando as prioridades, a Organização Militar (OM) enquadrante, a OM beneficiada, a OM executora, o recurso disponível, ou serviço, ou material a ser adquirido e justificativa da aquisição, de forma individualizada e numa visão geral. Tal estruturação permite a produção de relatórios por ação, por OM, por prioridade conforme árvore analítica abaixo no quadro 3.4.

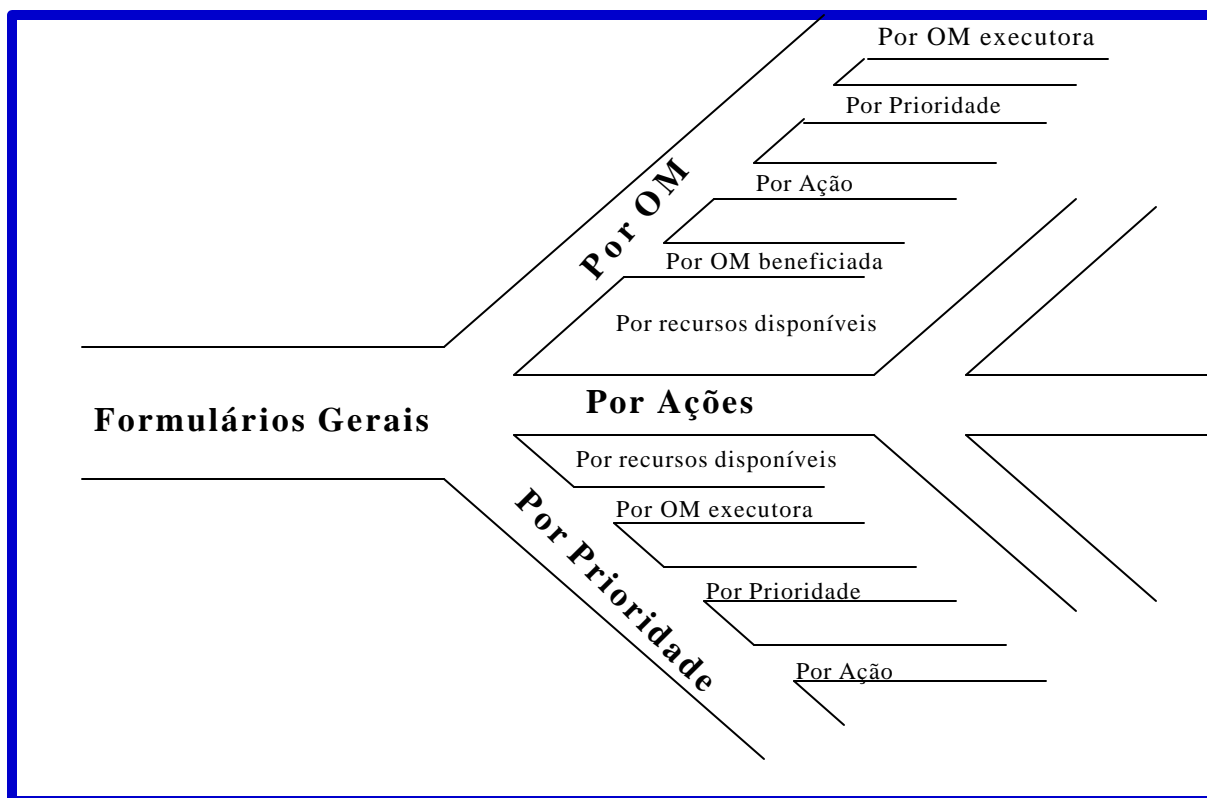
Em segundo lugar a estrutura analítica mostra o cadastro de execução que permite acompanhar descentralização dos créditos orçamentários, de unidade orçamentária, de Ministério, para a unidade orçamentária de outro órgão, bem como a parte de provisão para a OM executora.

É importante para uma ação integrada no processo de planejamento e orçamento a necessidade de acompanhar ao longo do ano os impactos nas distribuições de recursos com os relatórios formalizados pela árvore analítica.

O passo seguinte consiste em determinar os Indicadores:

- 1) **financeiros** referem-se à verificação dos recursos programados e executados no período.
- 2) **de Impacto** verifica a medição dos resultados do trabalho final.
- 3) **de eficiência** refere-se em verificar a competência de uso dos recursos de toda ordem.
- 4) **de eficácia** verifica as características do produto final com as metas.

Quadro 3.4 – Árvore Analítica



Fonte: Reuniões no Min Def

3.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Aqui é mostrado um quadro 3.5, que resume a metodologia a ser aplicada com os passos:

Quadro 3.5 – Quadro resumo da Metodologia

Etapa	Passos	Itens
1	Coleta de Dados	Questionário: 1- Base Legal para Planejamento e Orçamento? 2- Quais são os Órgãos que pertencem à estrutura orçamentária? 3- Quais as etapas do Processo Orçamentário? 4- Quais são os objetivos e metas do Programa? 5- Qual é o valor da Proposta Orçamentária? 6- Quais são os resultados alcançados analisando os índices de Impacto, Financeiro, Eficiência e de eficácia?
2	Plano Gerencial	Descrever os objetivos e metas do programa
3	Seleção de stakeholders	Levantar as necessidades e expectativas de cada órgão.
4	Matriz de Responsabilidade	Aloca as responsabilidades com os stakeholders selecionados
5	Matriz Determinação de Risco	Aloca os recursos em acordo com o grau de risco
6	Matriz de Gestão de	Aloca as possíveis respostas para melhor distribuir

	Risco	os recursos, caso haja futuras distorções.
7	Estratégia de Forças	Levanta as restrições e incentivos
8	Arvore Analítica	Levanta dados através do SIDOR versus SIAFI, fornecendo relatórios Por Organizações, Ações, Prioridades em confronto com os indicadores – Financeiro, Impacto, Eficiência e Eficácia.

4. APLICAÇÃO DA METODOLOGIA - PROGRAMA CALHA NORTE -PCN

Neste capítulo foi escolhido o Programa Calha Norte (PCN) com base na Lei Nr 9.963 – LOA/2001 para a verificação da metodologia proposta.

Para a execução, acompanhamento e avaliação é necessário se conhecer a estratégia de execução que começa com a organização para o gerenciamento estando assim definida:

- Gerência a cargo do Ministério da Defesa.
- Ações de interesse direto do Exército a cargo da 6ª Subchefia do EME como órgão de supervisão.
- Ligação técnica com Órgãos de Direção Setorial para consolidar propostas.
- Ligação matricial na cadeia gerencial.
- Execução das ações descentralizadas.
- Sistemática de controle via relatórios, indicadores, estrutura analítica de trabalho e planilhas do SIAFI.
- Participação em reuniões e simpósios sobre o PCN a cargo do Min Def e visitas do EME ao CMA.

É importante uma ação integrada neste planejamento e orçamento e é necessária a verificação ao longo do ano os impactos na distribuição dos recursos pelos grupos de ações. Desta forma foram estabelecidos indicadores que mostram o percentual de recursos distribuídos por ações afins. Estes indicadores devem ser montados de maneira a focar as ações de forma individualizada para se visualizar melhor os resultados por ação e não por grupos de ações afins. Além dos indicadores financeiros são mostrados os indicadores de eficiência, de eficácia, e de impacto.

4.1 PLANO GERENCIAL DO PROGRAMA CALHA NORTE - PCN

Segundo consta no SIDOR, SIAFI, e o objetivo do Programa são aumentar a presença do poder público na região ao norte do Rio Solimões/Amazonas, contribuindo para a defesa nacional, proporcionando assistência às suas populações e fixando o homem na região.

Nos objetivos setoriais do Ministério da Defesa, o programa contribui para vitalizar a região de Calha Norte, pela promoção do desenvolvimento sustentável e pela integração a sua população à cidadania e ao conjunto nacional. Contribui também para a vigilância da faixa de fronteira e para a defesa nacional.

O Programa Calha Norte no âmbito do Exército recebe recursos por destaque do Ministério da Defesa, havendo necessidade de integração com aquele órgão para uma perfeita interação dos objetivos do programa. É composto das seguintes ações:

- apoio aéreo na região do calha norte.
- apoio as comunidades carentes na região do calha norte.
- conservação de rodovias na região do calha norte.
- construção de embarcações para controle e segurança da navegação fluvial na região do calha norte.
- distribuição de equipamentos escolar para as comunidades isoladas na região do calha norte.
- distribuição de material didático para as comunidades isoladas na região do calha norte.
- distribuição de material e equipamento básico às comunidades indígenas na região do calha norte.
- estudo dos problemas e das demandas na região do calha norte.
- implantação de infra-estrutura básica nos municípios na região do calha norte.
- implantação de unidades militares na região do calha norte.

- manutenção da infra-estrutura instalada nos PEF na região do calha norte.
- manutenção de aeródromos na região do calha norte.
- manutenção de embarcações na região do calha norte.
- manutenção de pequenas centrais elétricas na região do calha norte.

Objetivos Específicos do Exército são: de Cooperar com o M Def. no atingimento dos macros objetivos do PCN; Apoiar como base logística os órgãos governamentais na área do PCN; e Executar as ações de interesse direto do Exército.

As resposta das questões do capítulo 3, item 3.2.1 são:

- 1) As bases legais são a Constituição Federal / 1988, a Lei Nr 4.320/ 1964, Lei Orçamentária Anual, a Lei de Diretrizes Orçamentária, a Port nr 5 e 42 da Secretaria de Orçamento Federal, Dec Lei Nr 200/1967, além das Diretrizes do Ministério da Defesa e do Comando do Exército.
- 2) A elaboração do Planejamento por parte do Órgão Central do SIPA (Estado Maior do Exército) estabelecendo prioridades, metas, limites de recursos orçamentários para os órgãos de Direção Setoriais aprovado pelo Alto Comando do Exército.
- 3) Os órgãos são: a SEF como complementar do sistema de planejamento, órgãos setoriais são Secretaria de Ciência e Tecnologia, da Tecnologia da Informação, Departamento Logístico, Comando de Operações Terrestre. Órgãos Vinculados Industriam de Material Bélico e Fundação Osório.
- 4) Orientar e coordenar em nível de direção geral as atividades de planejamento.

Elaborar as propostas de prioridades e metas do Exército para a LDO em ligação com a SEF e remeter quando solicitado pelo Ministério da Defesa, subsídios para a elaboração e/ou sugestões de modificação do projeto da LDO.

Assessorar o Ministério da Defesa, juntamente com a SEF, na gestão junto à SOF/MOG para reajuste de limites fixados por aquela Secretaria para a proposta orçamentária do exercício seguinte.

Examinar em consonância com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas do PDE e do PAA/Ex – as propostas de orçamento anual dos Órgãos Setoriais.

Assessorar o Ministério da Defesa, juntamente com a SEF, nas alterações da programação orçamentária decorrentes de limites (para a proposta orçamentária, para empenho e para pagamento de despesas) estabelecidos pelo Governo Federal.

Apreciar os pedidos de créditos adicionais e remetê-los a SEF.

5. Os resultados foram os constante dos quadro 4.4 a 4.15 (pg 114 a 126).

6. Os instrumentos são LDO, PPA, Dec Nr 3.466/2000 do Min Def, Port nr 1,5,8,11,14 2 42 da SOF, Port Int nr 163/2001 e Port Min nr 1046/1990.

Bloco 2 – Questões referentes ao Comando do Exército e somente usadas no primeiro ano de aplicação da metodologia:

1. O Cmdo do Ex. deixa de coordenar a proposta orçamentária através da SEF, no SIDOR, para o Min Def.

Inexistência de alguns dados estatísticos e parâmetros mais confiáveis para utilização no planejamento e na programação financeira.

Falha na de prioridades; na programação; no estabelecimento de prioridades entre os diversos projetos e atividades, e nestes entre as metas.

2. Positivo, inicialmente através reunião entre a coordenação de orçamento do Cmdo do Ex e do Ministério da Defesa.

3. Órgão Setorial-Foi detectada falha de conhecimento mais específica quanto à matéria orçamentária, do pessoal envolvido com o ciclo orçamentário, além da necessidade de reestruturar o planejamento no Cmdo do Ex.

Percebeu-se rotatividade de pessoal nas funções relacionadas a planejamento administrativo e orçamento.

- Total - R\$ 20.000.000,00

- Volume de dados - conforme dados das figuras 4.4 a 4.15

- Qualidade das informações utilizadas no Programa de Proposta orçamentária antes e após a implementação pelo Ministério da Defesa.

Insuficiência dos limites fixados pela Secretaria de Orçamento Federal para a proposta orçamentária do Cmdo do Ex., com bases legais no PPA, LDO e LOA;

Estabelecimento de limites para empenho e pagamento de despesas, que são inferiores às necessidades essenciais das UG e as ações social e da logística militar aperfeiçoamento e especialização, durante as etapas do processo (Elaboração, Aprovação e Execução).

Interessante ressaltar que tanto a formulação e aplicação do questionário, quanto às entrevistas dependem sobremaneira do conhecimento do analista dos órgãos envolvidos assim como do conhecimento do processo de planejamento e orçamento.

4.2 Seleção dos Stakeholders:

Após uma minuciosa verificação dos fatores envolvidos , os stakeholders relevantes encontrados para o PCN foram:

Ministério da Defesa – M Def ; Comando do Exército – Cmdo do Ex.; Estado-Maior do Exército – EME; Departamentos e Secretarias ; Comando Militar da Amazônia; Equipe Gerencial PCN/MD; Equipe Gerencial PCN/EME; CRO/12; CRO/8; 6º B E Cnst; 1ª/1º B E Cnst; Pq R Mnt/8; Pq R Mnt/12; 6ª Sec CMA; OM/Calha Norte

Stakeholders	Necessidades	Expectativas
M Def	<ul style="list-style-type: none"> - Informações consistentes atualizadas - Resultados do programa 	<ul style="list-style-type: none"> - Efetividade nas ações - Êxito no atingimento dos objetivos do PCN
Cmdo do Ex	<ul style="list-style-type: none"> - Informações consistentes atualizadas - Resultados do programa 	<ul style="list-style-type: none"> - Efetividade nas ações - Êxito no atingimento dos objetivos do PCN
EME	<ul style="list-style-type: none"> - Informações consistentes e atualizadas - Aferição dos resultados - Acompanhamento Administrativo das ações de interesse do EB 	<ul style="list-style-type: none"> - Executar com efetividade as ações em suas áreas de atuação - Modernizar sua gestão
Departamentos	<ul style="list-style-type: none"> - Informações consistentes e atualizadas - Aferição dos resultados - Acompanhamento Administrativo 	<ul style="list-style-type: none"> - Executar com efetividade as ações em suas áreas de atuação - Modernizar sua gestão
Equipe Gerencial do PCN/M Def.	<ul style="list-style-type: none"> - Integração com a equipe gerencial do EME - Recebimento de Informações 	<ul style="list-style-type: none"> - Assessorar com oportunidade os tomadores de decisão no âmbito do EME
CMA	<ul style="list-style-type: none"> - Integração com a equipe gerencial do EME 	<ul style="list-style-type: none"> - Assessorar com oportunidade os tomadores de decisão no âmbito do EME
Equipe Gerencial do PCN/Ex.	<ul style="list-style-type: none"> - Integração com os demais órgãos envolvidos - Implantar Plano Gerencial para acompanhar e controlar as ações 	<ul style="list-style-type: none"> - Assessorar com oportunidade os tomadores de decisão no âmbito do EME - Modernizar a gestão operacional no EME
CRO/12	<ul style="list-style-type: none"> - Definição das obras e serviços a seu encargo - Visualização do cronograma 	<ul style="list-style-type: none"> - Cumprimento do cronograma físico-financeiro previsto

	de desembolso anual	
CRO/8	<ul style="list-style-type: none"> - Definição das obras e serviços a seu encargo - Visualização do cronograma de desembolso anual 	- Cumprimento do cronograma físico-financeiro previsto
Pq R Mnt/12	<ul style="list-style-type: none"> - Definição das obras e serviços a seu encargo - Visualização do cronograma de desembolso anual 	- Cumprimento do cronograma físico-financeiro previsto
Pq R Mnt/8	<ul style="list-style-type: none"> - Definição das obras e serviços a seu encargo - Visualização do cronograma de desembolso anual 	- Cumprimento cronograma físico-financeiro previsto
6º B E Cnst	<ul style="list-style-type: none"> - Definição das obras e serviços a seu encargo - Visualização do cronograma de desembolso anual 	Cumprimento do cronograma físico-financeiro previsto
1ª /1ª B E Cnst	<ul style="list-style-type: none"> - Definição das obras e serviços a seu encargo - Visualização do cronograma de desembolso anual 	-Cumprimento do cronograma físico-financeiro previsto
6ª Sec CMA	<ul style="list-style-type: none"> - Integração com o EME - Acompanhamento das ações - Produzir informações gerenciais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cumprir metas acordadas - Informar com oportunidade
OM/CALHA NORTE	<ul style="list-style-type: none"> - Definição das atividades a seu encargo - Visualiza cronog de recursos 	- Cumprir as metas acordadas

4.3 MATRIZ DE ALOCAÇÃO DE RESPONSABILIDADE NO CMDO DO EX.

Para a determinação do tipo de responsabilidade envolvida no planejamento e orçamento é construída a matriz de responsabilidade

Quadro 4. Matriz de Alocação de Responsabilidade

Atividades, Pessoas e organizações:	M D	Cmdo Ex	Dpto	E M E	C M A	Eq p M D	Eqp Ex	C R O 12	C R O 8	6º BE C	1ª /1º BEC	Pq R M n t 8	P q R M n t 12	Ø Sec C M A	OM/ Calha Norte
MNT INFRA-ESTRUTURA INSTALADA	D O	DO	DO	D O	D O	A	GP							A	R
Apoio às comunidades carentes	D O	DO	DO	D O	D O	A	GP							A	
Distribuição de material escolar	D O	DO	DO	D O	D O	A	GP							A	
Distribuição de material e equipamentos	D O	DO	DO	D O	D O	A	GP							A	
Manutenção de PCH	D O	DO	DO	D O	D O	A	GP	R					R	A	
Apoio aéreo PCN	D O	DO	DO	D O	D O	A	GP							A	R
Conservação de rodovias	D O	DO	DO	D O	D O	A	GP				R			A	
Manutenção de embarcações	D O	DO	DO	D O	D O	A	GP							A	R
Manutenção de aeródromos	D O	DO	DO	D O	D O	A	GP				R			A	
Implantação de infraestrutura no Município e PEF	D O	DO	DO	D O	D O	A	GP	R	R	R	R	R	R	A	
Implantação de Município do PCN	D O	DO	DO	D O	D O	A	GP	R	R	R	R			A	

Fonte: Reuniões no Min Def

Legenda: D – Nível decisório; O – Orienta; A – Acompanha; G – Gerencia; P – Propõe; R – Responsável pela execução

Os stakeholders que decidem e orientam tem o poder de interferir no quanto, quando e o que fazer pelas Unidades Gestoras. Os que Acompanham apenas verificam de fatos o aspecto físico com o financeiro e os que executam apenas cumprem o planejado.

4.4 DETERMINAÇÃO DE RISCO

Quadro 4.1 – Gestão de Risco no Cmdo do Ex

Riscos	Probabilidade	Impacto
1. Cortes e contingenciamento no financiamento do Programa.	A	A
2. Mudança no foco do programa com o surgimento de novas ações.	B	B
3. Perda de credibilidade do PCN causada por uma implementação equivocada, gerando má interpretação em função de resultados indesejáveis.	B	A
4. Falta de integração entre os stakeholders em razão de resistências à filosofia do PCN e interesses antagônicos.	B	A
5. Deficiência na obtenção e avaliação dos resultados do PCN.	M	M
6. Pressões negativas de formadores de opinião (mídia, igreja, ONG, etc), provocando descrédito nos objetivos do PCN.	M	A
7. Possibilidade dos executores não atingirem as metas e não utilizarem os recursos de forma adequada mudando o foco do PCN.	B	A
8. Mudança na conjuntura político-militar na região obrigando o governo a mudar o escopo do programa.	B	A
9. Rotatividade intensa dos integrantes de toda a cadeia de gerenciamento do PCN podendo haver disfunção no sistema de coordenação, acompanhamento e avaliação das ações.	B	A

Fonte: Reuniões no Min Def

Legenda: A – Alto; M – Médio; B - Baixo

Os órgãos responsáveis em acompanhar, orientar e decidir devem ficar atentos aos relatórios durante a fase de execução do processo orçamentário.

4.5 GESTÃO DE RISCOS

Quadro 4.2 – Resposta a Gestão de Risco no Cmdo do Ex

Riscos	Estratégias de ação
Cortes e contingenciamento no financiamento do Programa	- Rigoroso planejamento e controle dos gastos - Seguir o cronograma de desembolso previsto - Estabelecer Plano Gerencial
Mudança no foco do programa com o surgimento de novas ações	- Mostrar a eficiência e eficácia das ações de interesse direto do Exército na execução do programa - Atualizar o histórico do Programa Calha Norte
Perda de credibilidade do PCN causada por uma implementação equivocada, gerando má interpretação em função de resultados indesejáveis	- Controle e acompanhamento sistemático da execução das ações de interesse direto do Exército - Acompanhar os resultados - Inspecionar a execução das ações - Comparecer a eventos significativos promovidos pelos gerentes do PCN do Ministério da Defesa
Falta de integração entre os stakeholders em razão de resistências à filosofia do PCN e interesses antagônicos	- Estabelecer boa gerência relacional com a cadeia gerencial do PCN - Acompanhar resultados
Deficiência na obtenção e avaliação dos resultados do PCN	- Controle e acompanhamento sistemático da execução do PCN - Relatórios objetivando colher dados para a montagem dos indicadores de desempenho
Pressões negativas de formadores de opinião (mídia, igreja, ONG, etc), provocando descrédito nos objetivos do PCN	- Divulgar a atuação positiva do Exército no PCN - Acompanhar a execução do programa
Possibilidade dos executores não atingirem as metas e não utilizarem os recursos de forma adequada mudando o foco do PCN	- Controle e acompanhamento sistemático das ações e dos resultados - Padronizar plano gerencial
Mudança na conjuntura político-militar na região obrigando o	- Refazer o planejamento

governo a mudar o programa	
----------------------------	--

Fonte: Reuniões no Min Def

Os órgãos responsáveis em acompanhar, orientar e decidir devem ficar atentos aos relatórios durante a fase de execução do processo orçamentário.

4.6 FORÇAS RESTRITIVAS E FORÇAS INCENTIVADORAS

Depois de determinadas as estratégias de ação percebe-se a existência de forças que permitem a execução da estratégia e outras que tendem a inibir esta ação. As forças estão listadas abaixo:

Quadro 4.3 –Forças Restritivas e Incentivadoras

Forças restritivas:	Forças Incentivadoras:
Interesses específicos de cada FORÇA SINGULAR em fatias orçamentárias do PCN	Contexto político atual favorável
Possibilidade de ações que tradicionalmente são de interesse do Exército sejam entregues a outros stakeholders	Aumento significativo do orçamento do programa
Execução geograficamente dispersa	Cronograma de execução das ações é viável
Grande número de executores envolvidos	Uniformidade cultural da cadeia gerencial
Contingenciamento do orçamento do programa	Crenças e valores fortemente desenvolvidos na cadeia gerencial
Recursos escassos para a execução das ações	Opinião pública nacional favorável ao programa
Rotatividade de pessoal envolvido, acarretando possibilidade de solução de continuidade	-
Estrutura administrativa recente focada em programas	-

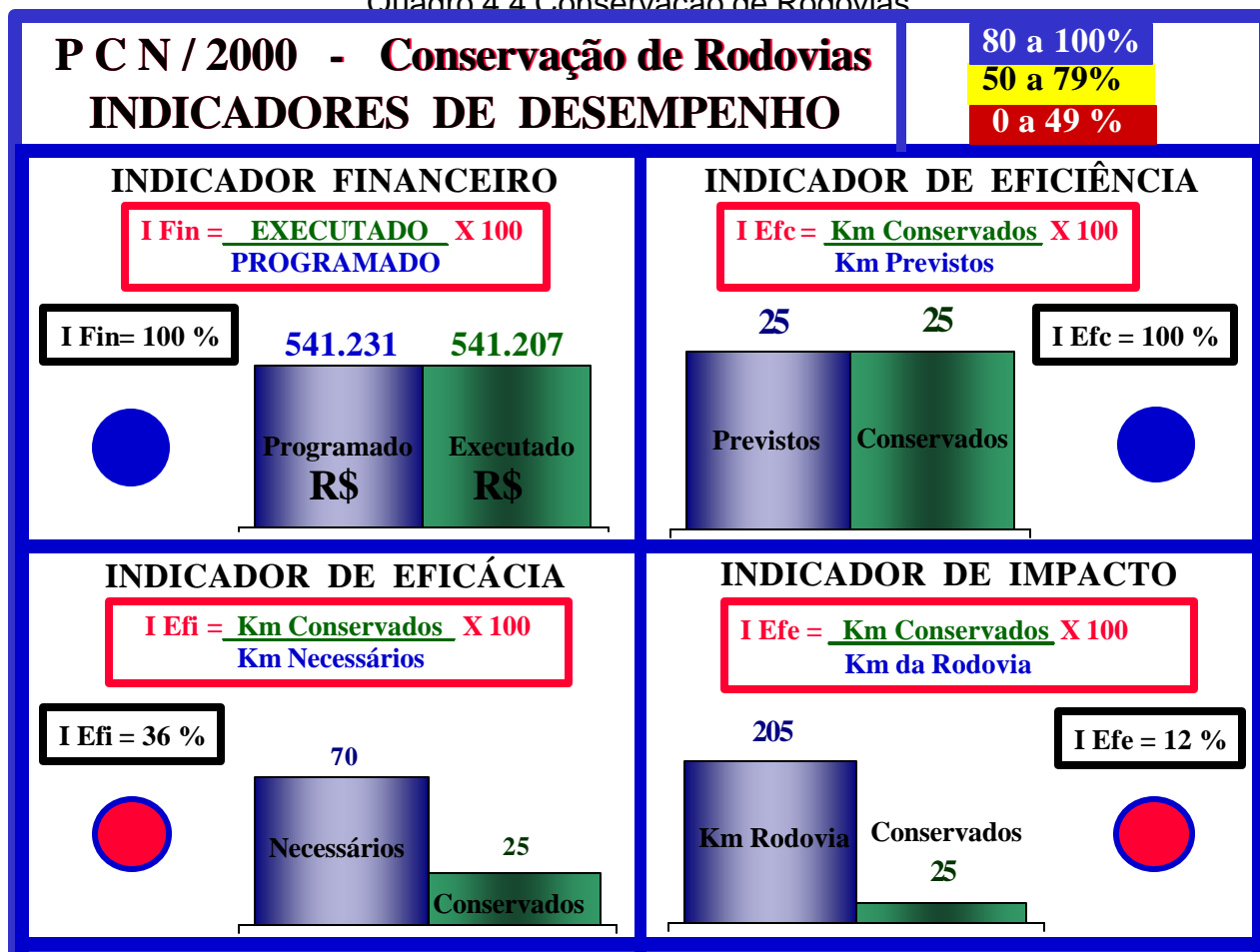
Fonte: Reuniões no Min Def

4.6.1 Árvore Analítica

A estrutura da árvore analítica permite a produção de relatórios, com a extração de dados do SIAFI, anexo 2, p. 137, por ação, por OM, por prioridade conforme quadro 3.4, p. 100, compondo a estrutura das informações que disponibilizam os gráficos da

evolução histórica do orçamento do PCN, o elenco completo das ações, os recursos orçamentários contidos na LOA/2001 do ano corrente e a visão do PPA 2000/2003. Em segundo lugar a estrutura analítica mostra o cadastro de execução que permite acompanhar os recursos e a descentralização de crédito para a UG executora da ação do PCN e mostra o cronograma de desembolso dos recursos ao longo do ano. Como estes relatórios compreendem um volume muito grande de informação, algumas das quais confidenciais e que não acrescentam muito para a verificação de metodologia que não são apresentadas aqui. Em compensação os indicadores de desempenho, que são o ponto crucial desta metodologia para se ter à visualização das necessidades globais do Comando Militar da Amazônia (CMA) com a conseqüente distribuição dos recursos serão mostrados e analisados(quadro 4.4 a 4.15).

Quadro 4.4 Conservação de Rodovias

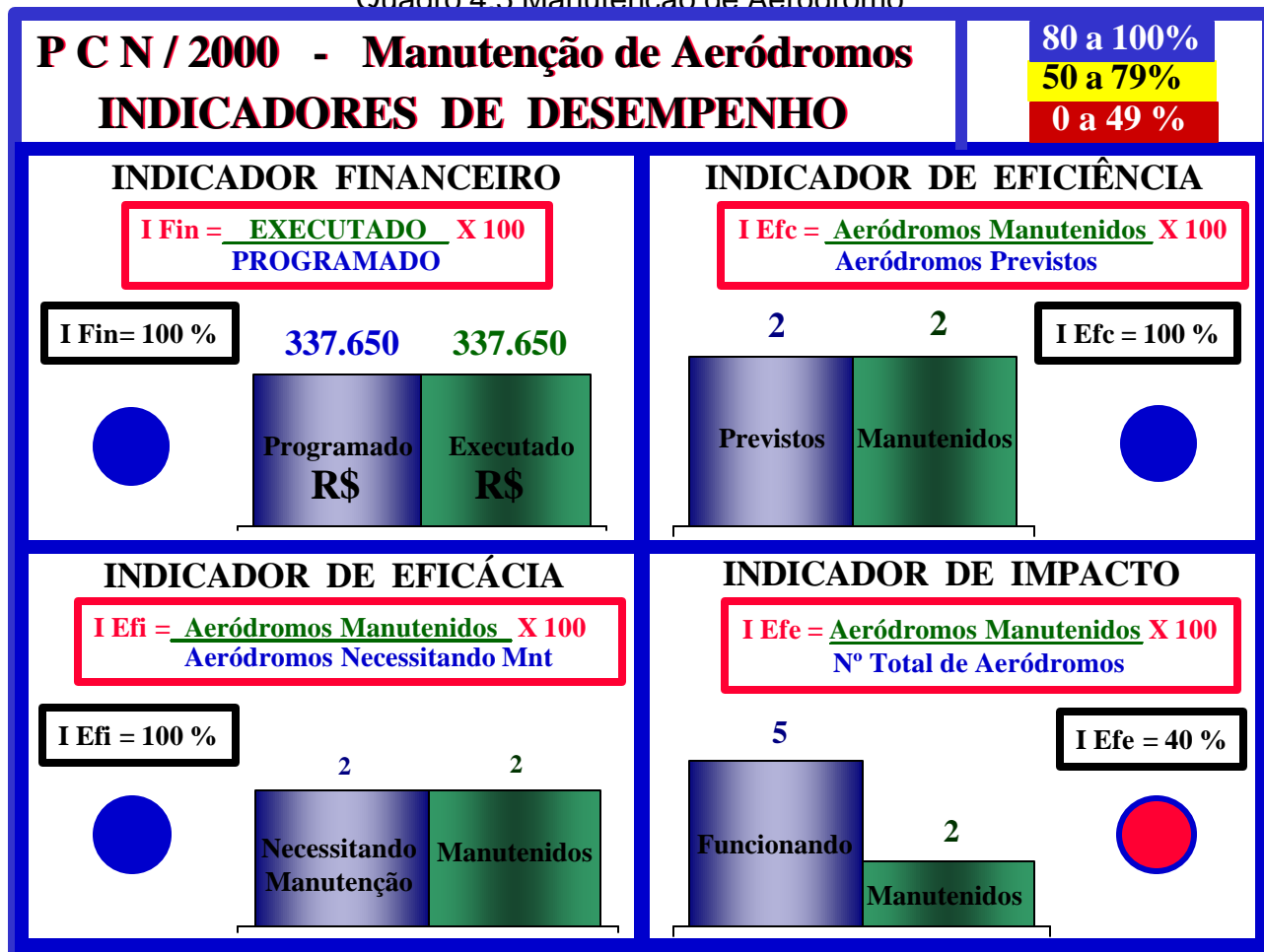


Fonte : Transação “CONOR” – SIAFI2001 , leis nr 9969, 9989 e 9995(2000)

Analisando os indicadores de desempenho do PCN 2000 – CONSERVAÇÃO DE RODOVIAS verifica-se, numa visão global, resultados satisfatórios tendo em vista que para cada indicador (Financeiro; eficiência; eficácia e de impacto) os objetivos pretendidos foram alcançados. Entretanto, depreende-se que os indicadores de eficácia e de impacto apresentaram baixo índice, ou seja, dos 205 Km de rodovias apenas 25 foram conservadas, (impacto) enquanto dos 70 Km que necessitavam manutenção só havia recursos para 25 Km (eficácia). Por outro lado, 25 Km previstos (com recursos alocados) foram realizados (eficiência).

Embora fosse necessário conservar 70 km de rodovia, com os recursos financeiros existentes (R\$ 541.231 – Programado e R\$ 541.207 executado) foi possível conservar apenas 25 km, representando baixo impacto e eficácia regular. Tem-se, portanto, que os baixos índices de eficácia e de impacto, não são por si só, maus indicadores, pois a conservação executada foi exatamente igual à prevista (veja indicador de eficiência). Isto é, alcançou-se eficiência, porém não se alcançou a eficácia, apesar da utilização integral de recursos.

Quadro 4.5 Manutenção de Aeródromo

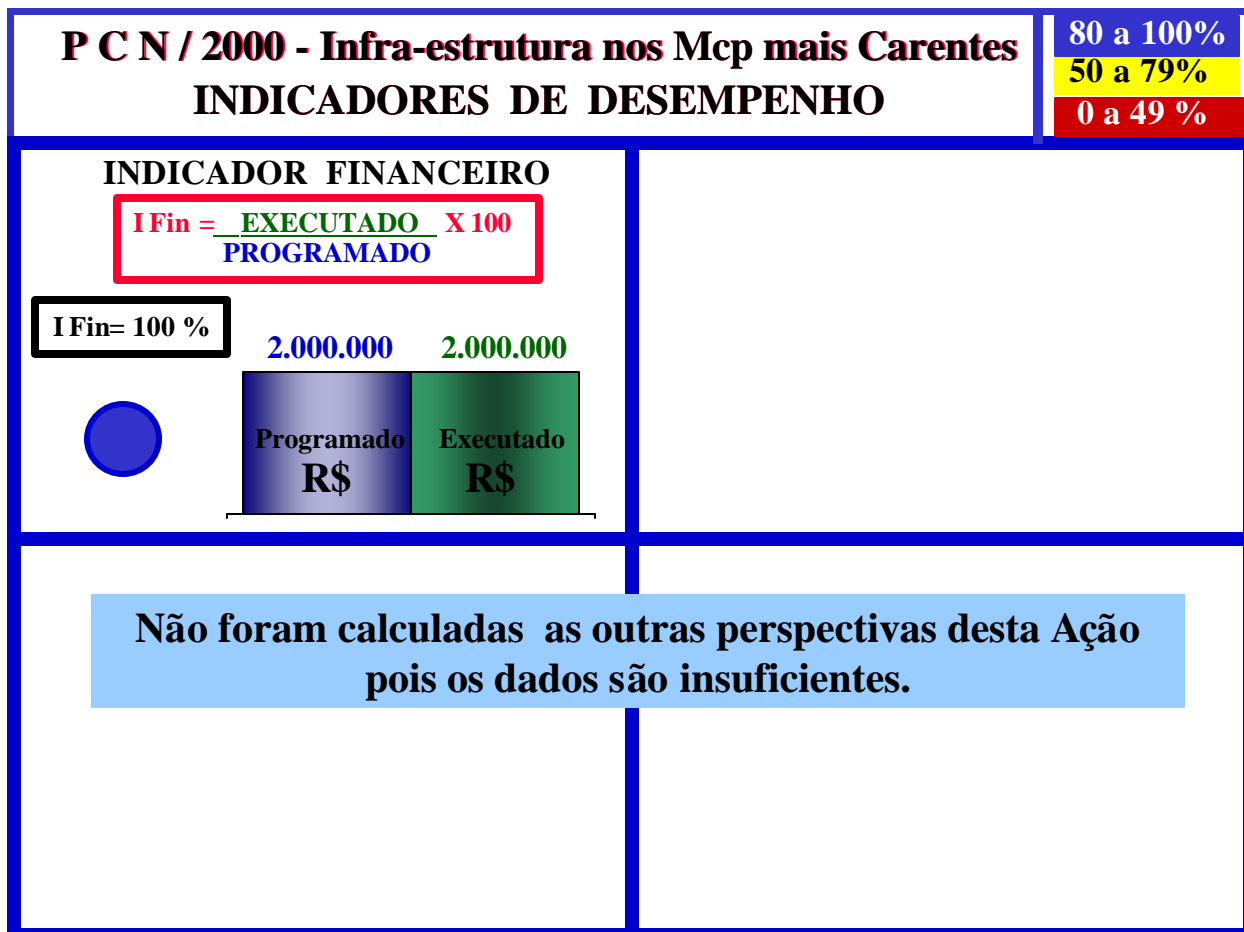


Fonte : Transação "CONOR" – SIAFI2001 , leis nr 9969, 9989 e 9995(2000)

Com os recursos financeiros existentes para o PCN / 2000-MANUTENÇÃO DE AERÓDROMOS, nos valores de R\$ 337,650 para programado e executado, obteve-se ótimos indicadores de desempenho, considerando que o indicador de impacto representou 40% na relação Aeródromos Mantidos pelo número total de Aeródromos.

Alcançou-se eficiência e eficácia de 100%, pois a necessidade de manutenção e a quantidade prevista se igualaram, tal como se igualaram na efetiva manutenção.

Quadro 4.6 Infra-estrutura nos Municípios mais carentes

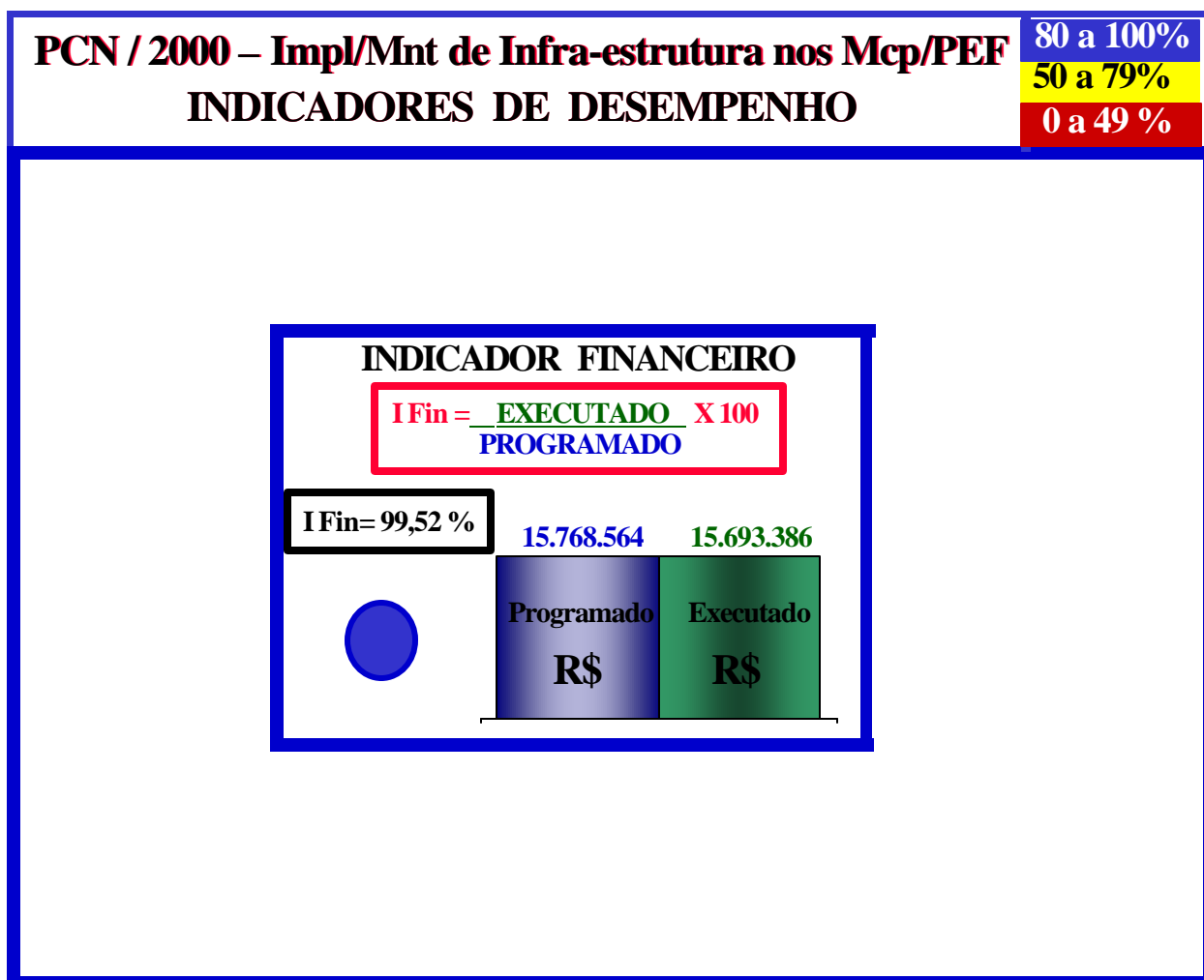


Fonte : Transação “CONOR” – SIAFI2001 , leis nr 9969, 9989 e 9995(2000)

Com os recursos financeiros existentes para o PCN – Infra-estrutura nos Municípios mais carentes, no valor de 2.000.000 atingiu 100% do programado e executado, entretanto não foi possível avaliar os Indicadores (Efc, Efi e Efe) por existência de dados insuficientes.

Em virtude de dificuldades de classificar os municípios mais ou menos carentes, pertencentes ao PCN 2000, os indicadores deixaram de ser analisados implicando, conseqüentemente, em prejuízos para o PCN, uma vez que a ausência de indicadores adequados impossibilita uma melhor avaliação e correção das possíveis falhas e dificuldades.

Quadro 4.7 Implantação e Manutenção de Infra-estrutura nos Municípios dos PEF



Fonte : Transação “CONOR” – SIAFI2001 , leis nr 9969, 9989 e 9995(2000)

Por estes quadros (p. 111 e 112) podemos observar que a utilização integral dos recursos, nem sempre significam a obtenção de ótimos indicadores de desempenho, principalmente no que tange ao indicador de Impacto.

O indicador financeiro representa o percentual realizado dentro do total avaliado como necessário para manutenção de uma determinada atividade ou projeto.

Quadro 4.8 Implantação e Manutenção de Infra-estrutura nos Municípios dos PEF

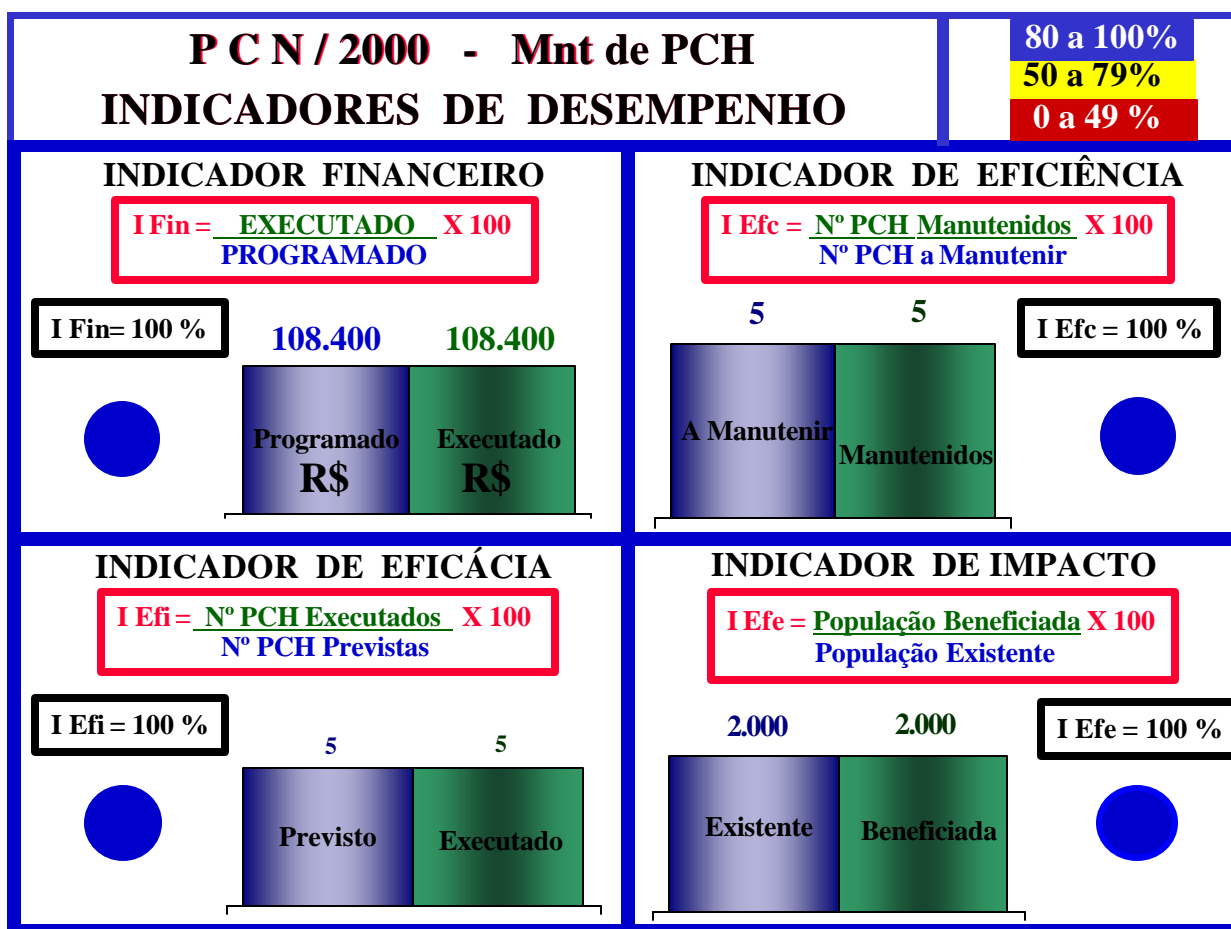
PCN / 2000 – Impl/Mnt de Infra-estrutura nos Mcp/PEF			80 a 100%
INDICADOR DE DESEMPENHO DE IMPACTO			50 a 79%
			0 a 49%
OM	META	%	Média %
5° BIS	Mnt de Embarcações	15	40
	Aquisição de Mobiliário	20	
8° BIS	Telhado do DEF	1	
1ª/1° B E Cnst	Perfuração de Poços	22,5	
	Mnt de 3 Pontes da BR 307	12,5	
	Infra-estrutura de Maturacá-AM	78	
CRO/12	PCH Pari-Cachoeira-AM	70	
	Sistema de Abastecimento D'água	30	
	Impl PEF Tunuí-AM	12	
	Pav Terceiros Querari-AM	30	
	Pav Rancho 4° Esqd Av Ex	15	
	Pav Bat Obuses 33° GAC SI	15	
	Pav Rancho 16ª Bda Inf SI	80	
16ª Bda Inf SI	Efetividade na Ação	100	
CRO/8	Efetividade na Ação	100	
6° B E Cnst	PEF Uiramutã-RR	0	

Fonte : Transação “CONOR” – SIAFI2001 , leis nr 9969, 9989 e 9995(2000)

Daí pode observar, no quadro 4.5, que 40% corresponde à média da realização das metas previstas, e que, em sua maioria, encontra-se abaixo dos 30% (trinta por cento).

Conclui-se, portanto, que não se pode dizer que uma meta foi satisfatoriamente alcançada, apenas por considerarmos que os recursos financeiros destinados a um programa foram integralmente utilizados. É necessário analisá-los individualmente, fora do contexto do programa.

Quadro 4.9 - Manutenção de PCH

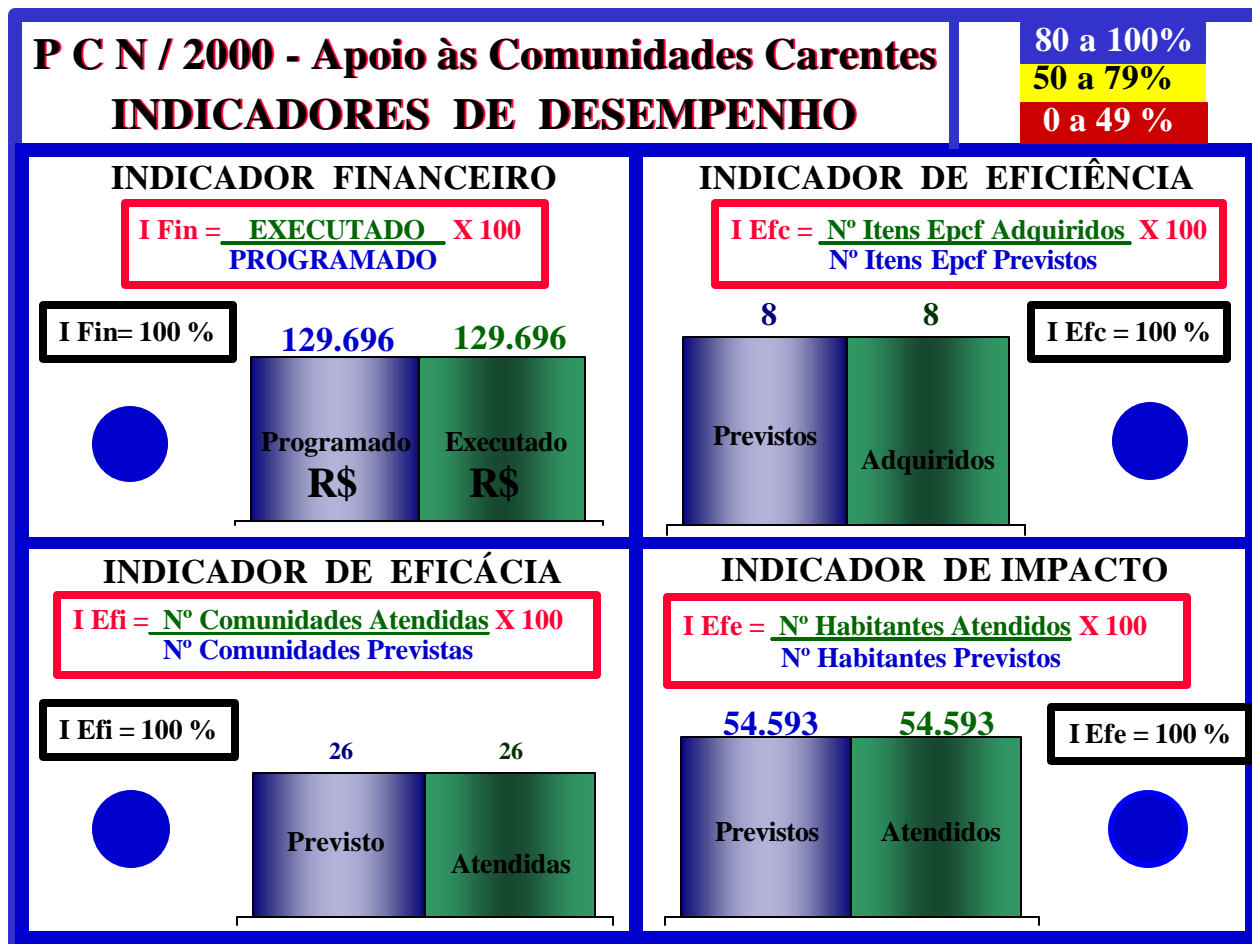


Fonte : Transação "CONOR" – SIAFI2001 , leis nr 9969, 9989 e 9995(2000)

Neste quadro (PCN/2000 – MANUTENÇÃO DE PCH) alcançou-se o ideal, ou seja, a utilização dos recursos financeiros atendeu prontamente às metas previstas no conjunto das necessidades levantadas.

Planejou-se manter 5 unidades de PCH, as quais eram suficientes para beneficiar uma população de 2000 habitantes. Foram executadas integralmente, o que beneficiou a todos os habitantes da área, demonstrando um perfeito planejamento e execução e, conseqüentemente alcançando 100% de eficiência e eficácia.

Quadro 4.10 - Apoio às Comunidades Carentes

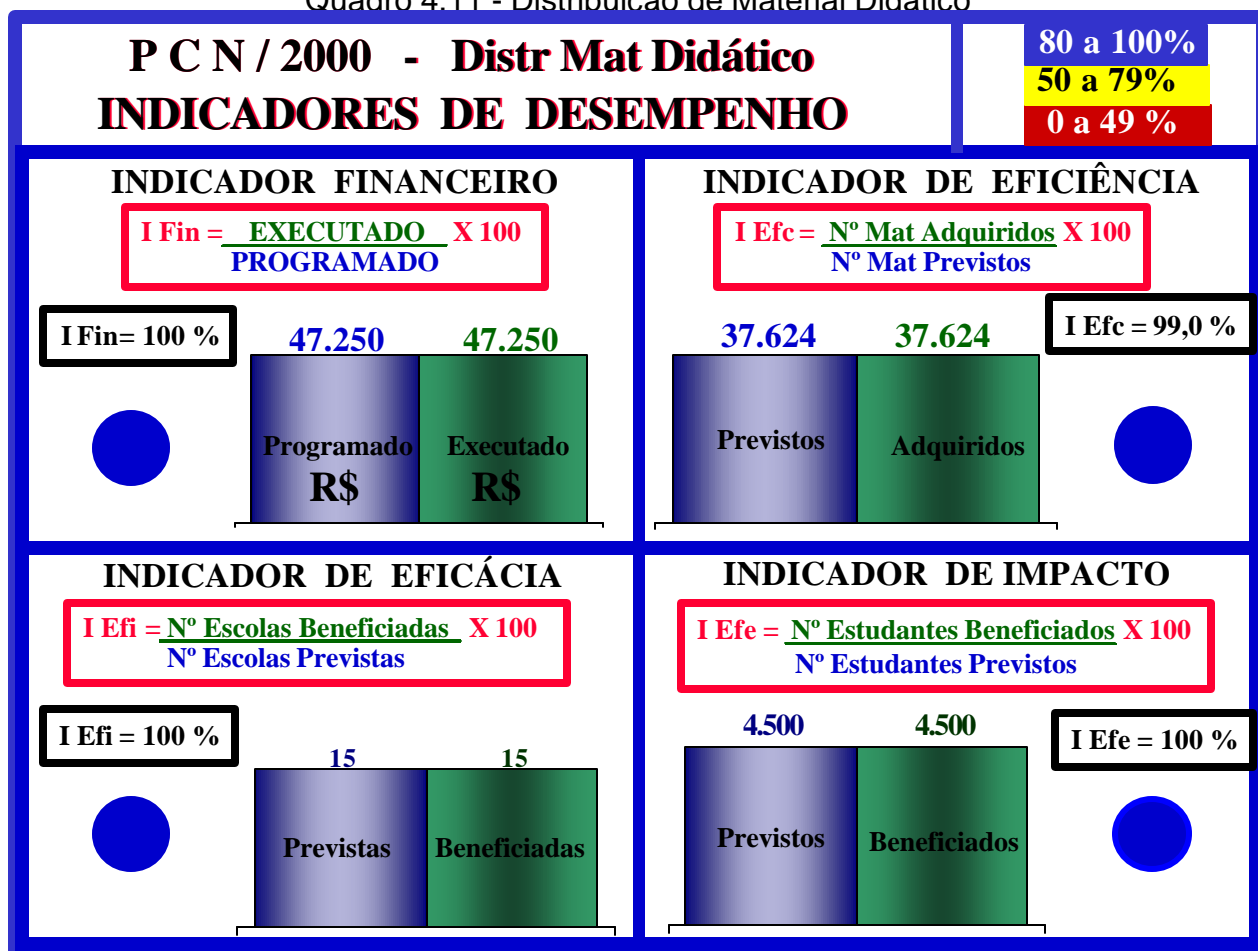


Fonte : Transação “CONOR” – SIAFI2001 , leis nr 9969, 9989 e 9995(2000)

Neste quadro (PCN/2000 – Apoio às Comunidades Carentes) alcançou-se o ideal, ou seja, a utilização dos recursos financeiros atendeu prontamente às metas previstas no conjunto das necessidades levantadas.

Planejou-se atender 26 comunidades carentes, as quais totalizaram 54.593 habitantes. Foram atendidas integralmente, o que demonstrou um perfeito planejamento e execução e, alcançando 100% de eficiência e eficácia.

Quadro 4.11 - Distribuição de Material Didático

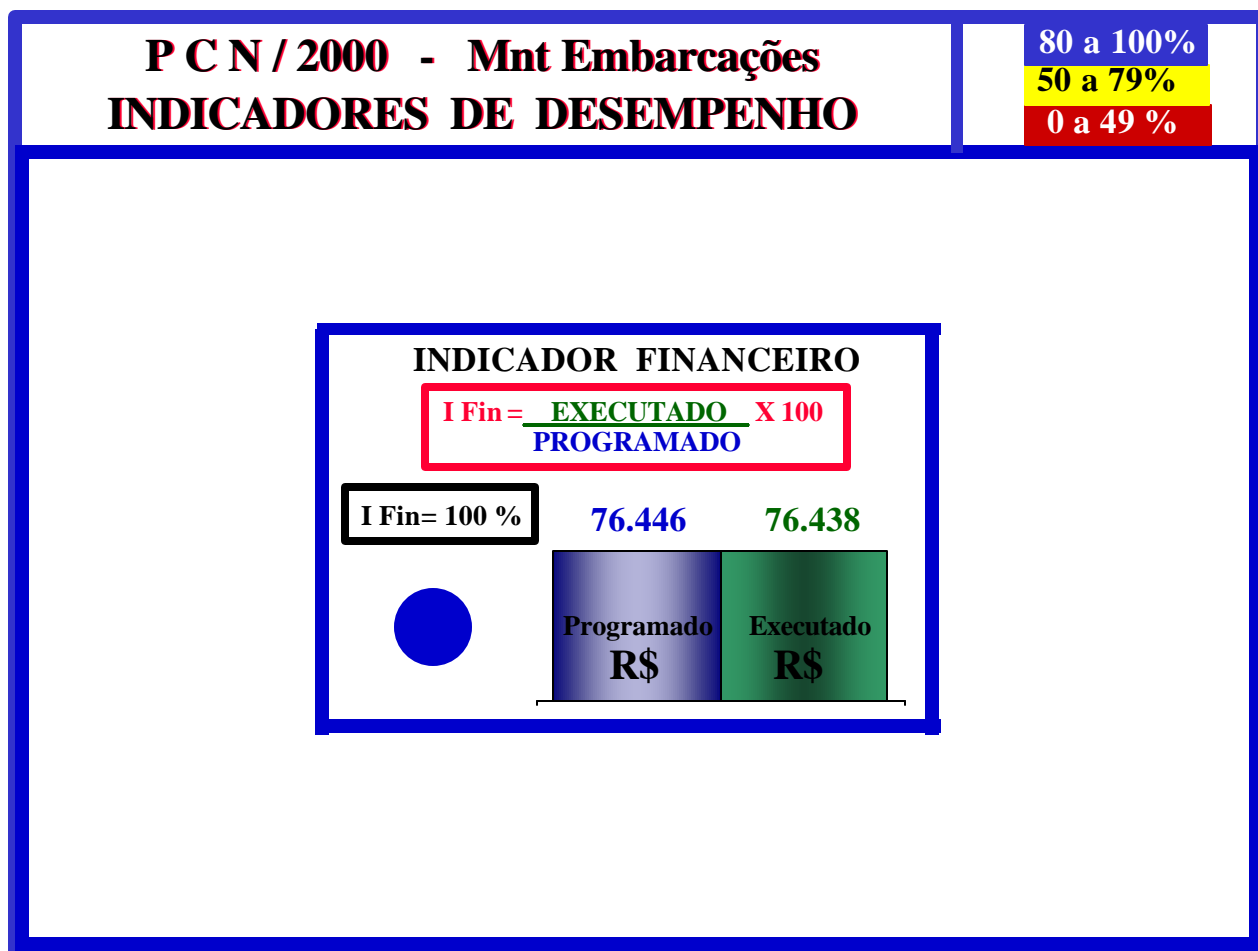


Fonte : Transação "CONOR" – SIAFI2001 , leis nr 9969, 9989 e 9995(2000)

Neste quadro (PCN/2000 – Distribuição de Material Didático) alcançou-se o ideal, isto é, a utilização dos recursos financeiros atendeu prontamente às metas previstas no que concerne total de material adquirido.

Planejou-se distribuir 37.624 unidades de material didático os quais eram suficientes para atender 4.500 estudantes e 15 escolas beneficiadas. Foram executadas integralmente, o que beneficiou a todos os estudantes das escolas cadastradas, demonstrando um perfeito planejamento e execução e, conseqüentemente alcançando 100% de eficiência e eficácia.

Quadro 4.12 - Manutenção de Embarcações



Fonte : Transação “CONOR” – SIAFI2001 , leis nr 9969, 9989 e 9995(2000)


Os indicadores de desempenho do PCN/2000 – MANUTENÇÃO DE EMBARCAÇÕES; demonstram execução próxima do ideal, 67% (sessenta e sete por cento) em média.

Entretanto, como pôde ser observada nos quadros anteriores, a integral utilização dos recursos financeiros, realmente não pode ser considerada como parâmetro de bom planejamento. Há fatores outros que podem influenciar na execução do programa e com isso exigir maior utilização dos recursos para a realização de determinadas metas, integrante de um programa, que no conjunto, dá a idéia de que todas as metas foram plenamente alcançadas.

Quadro 4.13 - Manutenção de Embarcações

P C N / 2000 - Mnt Embarcações
INDICADOR DE DESEMPENHO DE IMPACTO

80 a 100%
 50 a 79%
 0 a 49 %

INDICADOR	OM	TIPO	%	Média %
EFICIÊNCIA	5º BIS	Embarcações	0	 67
		Motor	16	
	8º BIS	Embarcações	66	
		Motor	75	
	16ª Ba Log SI	Embarcações	9	
EFICÁCIA	5º BIS	Embarcações	100	
		Motor	100	
	8º BIS	Embarcações	100	
		Motor	100	
	16ª Ba Log SI	Embarcações	100	

INDICADOR DE EFICIÊNCIA

$$I \text{ Efi} = \frac{\text{Nº Embc/Motor Mnt}}{\text{Nº Embc/Motor Previstos}} \times 100$$

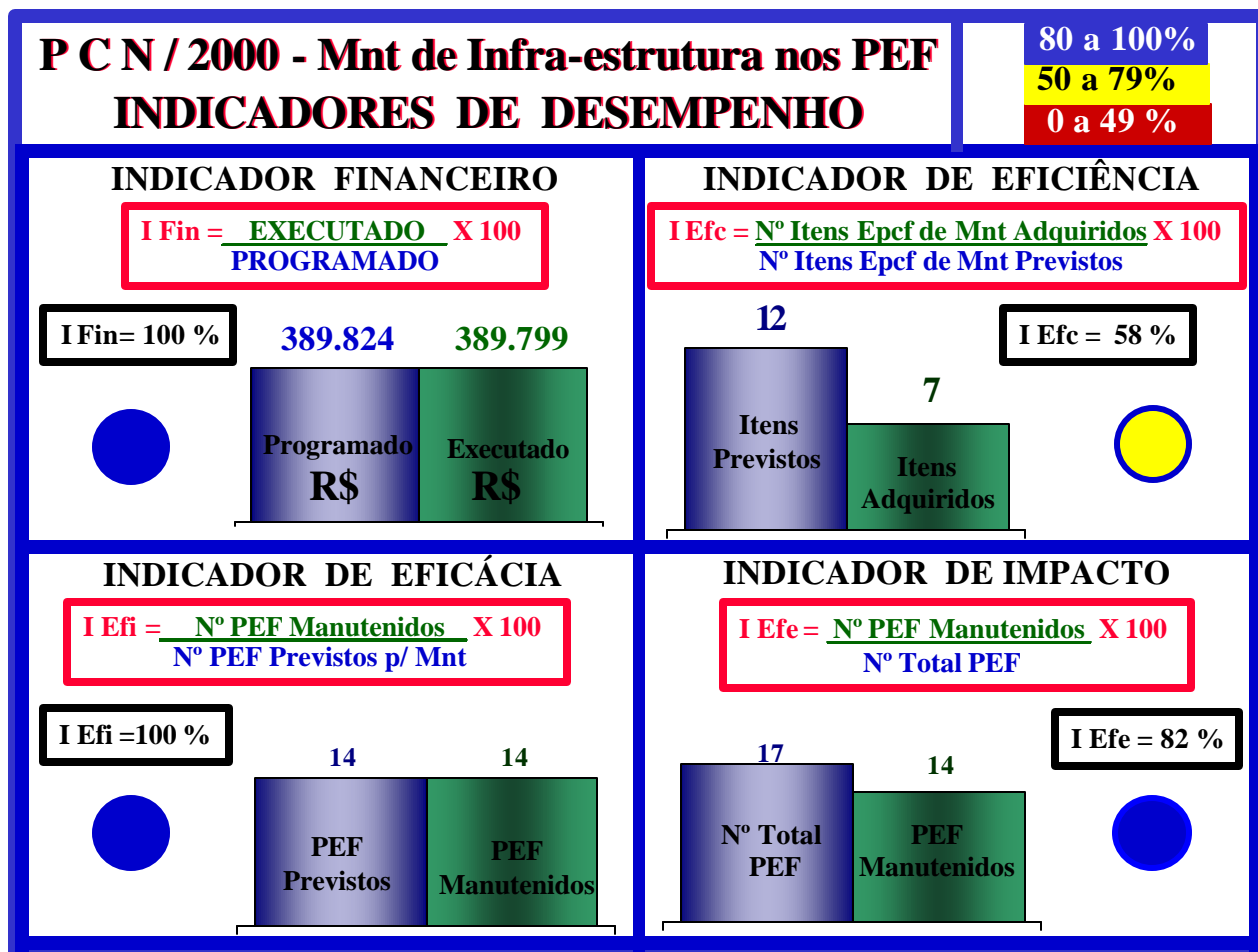
INDICADOR DE EFICÁCIA

$$I \text{ Efc} = \frac{\text{Nº Embarcações Funcionando}}{\text{Nº Total de Embarcações}} \times 100$$

Fonte : Transação “CONOR” – SIAFI2001 , leis nr 9969, 9989 e 9995(2000)

Observa-se que a meta de manutenção do 5º BIS, para embarcações foi 0% atingida, em termos de eficiência, derrubando a media geral, em contraposição àquelas de eficácia (100%)

Em suma, tem-se ótimo desempenho financeiro, com eficácia excelente, mas eficiência razoável.

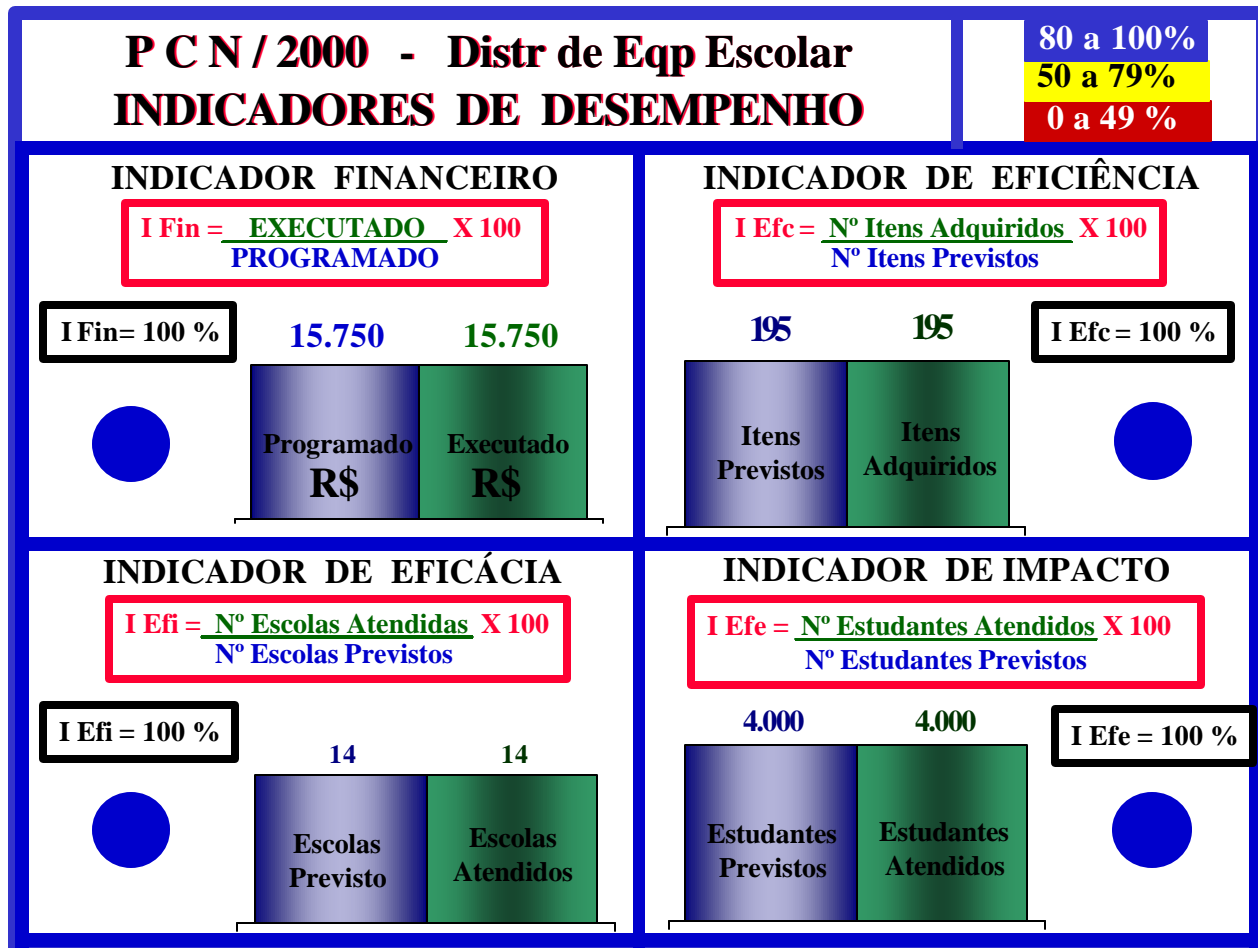


Fonte : Transação "CONOR" – SIAFI2001 , leis nr 9969, 9989 e 9995(2000)

Os indicadores de desempenho do PCN/2000 – Manutenção de infra-estrutura nos PEF; demonstra execução próxima do ideal, 82% (oitenta e dois por cento) quanto aos indicadores de impacto.

Entretanto, como pode ser observada nos quadros anteriores, a integral utilização dos recursos financeiros, ou seja, R\$ 389.824,00, realmente não pode ser considerada como parâmetro de bom planejamento.

Há fatores outros que podem influenciar na execução do programa e com isso exigir maior utilização dos recursos para a realização de determinadas metas, integrante de um programa, que no conjunto, dá a idéia de que todas as metas foram plenamente alcançadas.



Fonte : Transação "CONOR" – SIAFI2001 , leis nr 9969, 9989 e 9995(2000)

Os indicadores de desempenho do PCN/2000 – Distribuição de equipamento escolar; demonstra execução ideal, 100% (cem por cento) em todos os indicadores. Aprendizagem colhida: A análise da tendência do resultado baseada no indicador de impacto tendo como referencial o indicador financeiro permite concluir que o desempenho das unidades executoras no ano de 2000 foi de restaurar o projeto original.

Finalidade	Indc Impct	Peso Fin
Implantação	40	90
Manutenção	40	8
Comunidade	100	2

5. CONCLUSÃO

Indc de Impacto do Programa:

$$\text{Indc} = \frac{(90 \times 40) + (8 \times 40) + (2 \times 100)}{100}$$

$$\text{Indc} = 41,20 \%$$

DES E RECOMENDAÇÕES

A metodologia permite a gestão integrada de planejamento e elaboração da proposta orçamentária no Comando do Exército com a criação do Ministério da Defesa, pela utilização dos indicadores financeiros, de eficiência, de eficácia e de impacto, permitindo uma tomada de decisão sustentada em dados padronizados para elaborar a proposta orçamentária. Isto é, permitiu levantar as etapas da proposta Orçamentária do Comando do Exército nos diversos momentos orçamentários identificando as possíveis conseqüências do processo de gestão do orçamento público depois da criação do Ministério da Defesa tais como:

a) A SEF perdeu a condição de Coordenação como Unidade Orçamentária – UO para o Ministério da Defesa, em conseqüência, o pessoal da DIORP/SEF perdeu o nível “11” e o perfil “gerar tipo” para a SOF mantendo o nível “00”, igual ao dos Órgãos Setoriais.

b) O Centro de Pagamento do Exército e a Fundação Osório deixam de encaminhar os relatórios e projeções sobre despesas com pessoal e a Fundação Osório e o Fundo do Exército, e também os de receitas próprias que passam a ser encargo apenas da SEF, após análise dos dados.

c) Encaminhamento das propostas orçamentárias das Unidades Orçamentárias para o Ministério da Defesa, somente após análises do pessoal responsável nos Órgãos Setoriais cujo perfil “gerar tipo” (nível 14) para o Órgão Orçamentário existente, assim como o pessoal da Fundação Osório e do Fundo do Exército perdem o perfil de “gerar tipo”.

Este trabalho considerou as opiniões dos Órgãos Setoriais do Comando do Exército, pertencentes ao Sistema de Planejamento Administrativo desde determinação da

composição da proposta orçamentária, passando pela Unidade Orçamentária até a Coordenação de Orçamento Federal/Ministério da Defesa.

A integração das informações referentes à aprovação da dotação orçamentária contida na LOA com as metas do plano Diretor do Exército; Órgãos Setoriais, onde foi implantada através da proposição dos indicadores de Eficiência; Impacto; Eficácia e Financeiro de um determinado programa – Programa Calha Norte.

Os indicadores financeiros; de eficiência; de eficácia e de impacto pode otimizar a gestão de Planejamento e Execução do Orçamento, permitindo a análise das metas, desta forma identificando o desempenho das unidades executoras em um determinado exercício financeiro e de restaurar o projeto original.

Os indicadores têm que ser analisados em conjunto, pois numa visão geral demonstram resultados ligados diretamente aos objetivos e metas pré-estabelecidos, se foram ou não alcançados. Se forem analisados separadamente torna-se necessário analisar em conjunto com a alocação de responsabilidade, pois um percentual baixo não significa que os recursos foram mal utilizados.

Os indicadores permitem a visualizar a situação individual e global de cada atividade, programa e órgão da administração Pública Federal, além de verificar se o planejado e executado no ano anterior, permite corrigir as falhas e modificar a estratégia para ultrapassar as dificuldades com a metodologia desenvolvida(plano gerencial, “matrizes” de alocação de responsabilidade, de gestão de risco, de forças restritivas).

Os gráficos das pg 114 a 126, mostram o acompanhamento e avaliação do plano e orçamento pelos índices de desempenho, possibilitando redimensionara as metas e melhor distribuir os recursos, onde não for eficaz.

A metodologia proposta através do estudo de caso mostra a capacidade de adaptação ao ambiente externo para os órgãos da Administração Pública, neste contexto, a revisão de práticas correntes nas áreas de gestão dos diversos setores do Comando do Exército com relação à criação do Ministério da Defesa, sendo vital para a integração do processo Planejamento e Orçamento necessário para ter a certeza de que suas metas serão capazes de serem efetivadas.

5.1 CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA

A criação de uma metodologia que possibilite a integração do processo de Planejamento e Orçamento.

A análise dos gráficos das atividades-Conservação de Rodovias, Manutenção de Aeródromos, Infra-estrutura dos Municípios dos Pelotões Especiais de Fronteira, Manutenção dos Pavilhões de Comando “H”, Implantação dos Pavilhões de Comando “H”, Distribuições de Material Didático e Equipamento Escolar e Manutenção de Embarcações com os indicadores Financeiros, de Eficiência, de Eficácia e de Impacto nas tabelas referentes às paginas 114 a 126, mostrou a capacidade destes para o acompanhamento e avaliação do planejamento e orçamento.

Permitiu a verificação de que a capacidade de adequação ao ambiente pelo Ministério da Defesa e Comando do Exército é vital para o gerenciamento dos órgãos da Administração Pública. Neste contexto, as revisões de práticas correntes nas áreas de gestão de gerenciamento necessários.

A alocação de responsabilidades na gestão dos riscos junto aos relatórios permitidos pelo uso da estrutura da árvore analítica possibilita verificar com maior precisão os indicadores apresentados (financeiro, de eficiência, de impacto e de eficácia) e seus impactos sob as atividades, metas e programas.

5.2 RECOMENDAÇÕES E TRABALHOS FUTUROS

Elaborar um instrumento que permite definir as prioridades entre os Projetos e Atividades e estes entre as metas a serem atingidas, isto requer uma modificação na metodologia, como o emprego de alguma técnica de análise e decisão.

Criar um instrumento que permita conscientizar o pessoal, tanto nas UG quanto nos Órgão Setoriais, envolvido direta ou indiretamente com planejamento administrativo, programação, elaboração e execução orçamentária, da necessidade de:

- a) Gerar dados estatísticos através de relatório por prioridades, ações e Organização Militar de Área, Unidade Gestora executora.
- b) Estabelecer dados e parâmetros confiáveis para a utilização dos indicadores
- c) Levantar as necessidades e suas prioridades reais de um órgão.
- d) Padronizar os relatórios de acompanhamento.

A integração de um programa, com prioridades e metas bem definidas são passos necessários para se ter a certeza de que o processo de planejamento e orçamento suas etapas serão capazes de serem cumpridas por um órgão.

A aplicação da metodologia com a coleta de dados em um órgão e a análise dos sistemas de orçamento e planejamento por servidores civis e militares, envolvidos no processo orçamentário, de setores que auxiliam e assessoram os tomadores de decisão, sobre as bases legais para a consolidação da Proposta Orçamentária permitindo levantar as etapas do processo da Proposta Orçamentária de órgãos que integram a estrutura orçamentária.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANGÉLICO, João. **Contabilidade Pública**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**, 5 out. 1988. São Paulo: Atlas, 1990.

BRASIL. Decreto-lei nº 200. **Dispõe sobre a Organização da Administração Federal, Estabelece Diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras Providências**. 25 fev 67

BRASIL. _____.. Decreto nº 3.466, **Aprova a Estrutura do Ministério da Defesa e da Outras Providências**. 17 mai 00

_____. Decreto nº 3.473, **Dispõe sobre a compatibilização entre a realização da receita e a execução da despesa, sobre programação orçamentária e financeira do Poder Executivo para o exercício 2000**.

BRASIL. Lei nº 4.320, 17 mar. 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**.

_____. Lei nº 9.969, de 11 mai. 2000, **Estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2000**.

_____. Lei nº 9.989, de 21 jul. 2000, **Dispõe sobre o Plano Plurianual para o exercício de 2000 a 2003**

_____. Lei nº 9.995, de 25 jul. 2000, **Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual de 2000**.

_____. Lei nº 10.101, de 05 jan. 2001, **Estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2001**.

BRASIL. Instrução Normativa/Secretaria do Tesouro Nacional nº 5, de 06 nov. 1996 **Manual do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal**. Secretaria do Tesouro Nacional. Todos os volumes.

BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal. Portaria nº 01, de 19 fev. 2001. **Que dispões sobre a classificação Orçamentária por fonte de recursos**.

_____. nº 05, de 30 mai. 2000. **Instruções para Elaboração dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social que integrarão a Proposta Orçamentária da União para o Exercício Financeiro de 2001**.

_____. nº 08, de 07 jun. 1999. **Instruções para Elaboração dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social que integrarão a Proposta Orçamentária da União para o Exercício Financeiro de 2000**.

- _____, nº 11, de 27 jun. 2001. **Instruções para Elaboração dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social que integrarão a Proposta Orçamentária da União para o Exercício Financeiro de 2002.**
- _____, nº 14, de 15 abr. 1998. **Instruções para Elaboração dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social que integrarão a Proposta Orçamentária da União para o Exercício Financeiro de 1999.**
- _____, nº 42, de 08 mai. 2000. **Atualiza a discriminação da despesa por funções** de que tratam o inciso I do par 1º do art. 2 e par 2º do art. da Lei nº 4.320.
- BURKRHEAD, Jesse. **Orçamento Público**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.
- FORTES, João Batista de Souza Pires. **Orçamento Público: Teoria e Prática**. 6. ed. Brasília: 2001.
- GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1996.
- HAROLD, Drefal. **Associação Brasileira de Orçamento Público**. Revista ABOP nº38, set /dez 1996.
- KOHAMA, Heilio **Contabilidade Pública: Teoria e Prática**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1998.
- SILVA, Lino Martins da, **Contabilidade Governamental: Um Enfoque Administrativo**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1996.
- LIMA e CASTRO, Diana Vaz de e Róbison Gonçalves de. **Contabilidade Pública: Integrando União, Estados e Municípios**, 6. ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- PEREIRA, José Matias. **Finanças Públicas: A Política Orçamentária no Brasil**, São Paulo: Atlas, 1999.
- PISCITELLI, Roberto Bocaccio. **O Controle Interno na Administração Pública Federal Brasileira**. Brasília: ESAF 1988.
- _____. **Orçamento Público: Uma Verdadeira questão de governabilidade. Carta de Conjuntura do Conselho Regional de Economia**, DF, ano 5 nº 24 jan./fev. 1991.
- _____, TIMBÓ, Maria Zulene Farias e ROSA, Maria Berenice. **Contabilidade Pública: Uma Abordagem da Administração Financeira Pública**, São Paulo: Atlas, 1999.
- Portaria Interministerial nº 163, de 04 mai. 2001. **Que dispões sobre normas gerais de consolidação da contas públicas no âmbito da União, Estados, DF e Municípios e dá outras providencias.**

Portaria Ministerial nº 1046, de 27 dez. 1990- **Aprova as Instruções gerais para o sistema de planejamento administrativo do Ministério do Exército - IG 1054.**

DA SILVA, Fernando A.Rezende da. **Avaliação do setor público na economia brasileira**; estrutura funcional da despesa. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1974.

VALMOR, slomski. **Mensuração do Resultado Econômico em Entidades Públicas: Uma Proposta.** São Paulo. Dissertação de Mestrado. FEA/USP, 1996.

Leis e Decreto. www.camara.gov.br 02 jun. 2001.

Planejamento. www.fazenda.gov.br 08 mai. 2001.

Execução Orçamentária. www.mpo.gov.br 05 mai. 2001.

SIAFI, Execução Orçamentária e Financeira.www.sfc.fazenda.gov.br 29 mai. 2001.

<http://www.datalegis.inf.br/>

ANEXO 1

MEDIDA PROVISÓRIA N.º 1751-66 , DE 2 DE JUNHO DE 1999

Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e Orçamento Federal e de Controle Interno do Poder Executivo e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória com força de lei:

Art. 1º Serão organizados sob a forma de sistemas as atividades de planejamento e orçamento federal e de controle interno do Poder Executivo Federal.

CAPÍTULO I DOS SISTEMAS DE PLANEJAMENTO E DE ORÇAMENTO FEDERAL

Art. 2º Os Sistemas de Planejamento e Orçamento Federal têm por finalidade:

- I – formular o planejamento estratégico nacional;
- II – formular planos nacionais, setoriais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- III – formular o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e os Orçamentos anuais;
- IV – gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal;
- V – promover a articulação, por intermédio dos respectivos órgãos centrais dos Sistemas de Planejamento e Orçamento Federal, com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando a compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos Sistemas, nos planos federal, estadual e municipal.

Art. 3º Os Sistemas de Planejamento e Orçamento Federal compreendem as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos, e de realização de estudos e pesquisas socio-econômicas.

Art. 4º Integram os Sistemas de Planejamento e Orçamento Federal:

- I – o Ministério do Orçamento e Gestão;
- II - a Secretaria de Estado de Planejamento e Avaliação da Presidência da República;
- III – órgãos setoriais;
- IV – órgãos específicos.

ANEXO 2

SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA - SIAFI

1. Situação Atual

O Brasil dispõe, desde 1987, do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, que é um sistema informatizado, definido e gerenciado pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, e processado pelo Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO, no qual são registrados e contabilizados os atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial praticados pelas mais de 4 mil unidades do Governo Federal em todo o País.

O sistema é utilizado por todos os órgãos da administração direta dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e por todas as unidades da administração indireta do Governo Federal contempladas no orçamento fiscal e da seguridade social, proporcionando total transparência sobre os recursos movimentados pela administração pública no que se refere a sua origem e aplicação.

Diariamente, são registrados cerca de 50 mil documentos no sistema, relativos ao orçamento, empenho, liquidação e pagamento de despesas. Desses documentos, aproximadamente 30% se refere a pagamentos, nos quais são identificados os servidores públicos responsáveis por sua emissão, bem como o favorecido (inclusive a instituição financeira, agência e conta corrente em que tenha sido efetuado o crédito), a data e o objeto a que se refere o pagamento.

O SIAFI tem como objetivos básicos o seguinte:

- prover os órgãos da administração pública de mecanismos adequados ao registro e acompanhamento diário dos atos de gestão referentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial;
- fornecer meios para agilizar a programação financeira, otimizando a utilização dos recursos do Tesouro Nacional, através da unificação dos recursos de caixa do Governo Federal na conta única existente no Banco Central;
- garantir segurança, fidedignidade e tempestividade às informações obtidas por intermédio da contabilidade aplicada à administração pública; e
- permitir o acompanhamento e facilitar a avaliação do gasto público, através de acesso online de cerca de 33 mil usuários.

Recuperação de informações gerenciais

Os instrumentos para apoiar o processo decisório, em diversos níveis, utilizando mecanismos que permitir a geração de informações de forma flexível, personalizada e oferecendo facilidades para focar a informação sob diversas visões. Dentre as informações gerenciais que podem ser fornecidas, podemos citar:

- informações para apoiar a gestão de Programas de Governo, possibilitando, por exemplo, o acompanhamento físico-financeiro e a apuração de custos;
- subsídios para estudos econômicos e estatísticos das finanças públicas;
- análise da evolução orçamentária e financeira;
- informações para análise de riscos e de rentabilidade do negócio;
- evolução patrimonial;
- apuração do gasto efetivo, e
- tratamento de informações históricas.

O projeto deverá gerar os seguintes resultados:

Execução orçamentária

As funcionalidades do sistema relacionadas com o processo de destinação e aplicação de créditos do Orçamento Geral da União, em relação a um período determinado. As principais funcionalidades a serem criadas são:

- dotação inicial;
- descentralização de créditos orçamentários;
- execução da despesa (empenho e liquidação);
- mecanismos retificadores do orçamento (créditos adicionais);
- procedimentos para registro de alterações dos créditos orçamentários (natureza da despesa);
- detalhamento de crédito orçamentários;
- demonstrativos de execução orçamentária da despesa;
- fixação e acompanhamento dos limites para os decretos de programação financeira, e
- acompanhamento da execução orçamentária.

Programação e execução financeira

As funcionalidades do Sistema relacionadas com processos de programação e execução financeira, de forma a compatibilizar a liberação de recursos com as disponibilidades de caixa do Tesouro Nacional, observando os limites de crédito estabelecidos pela Lei Orçamentária.

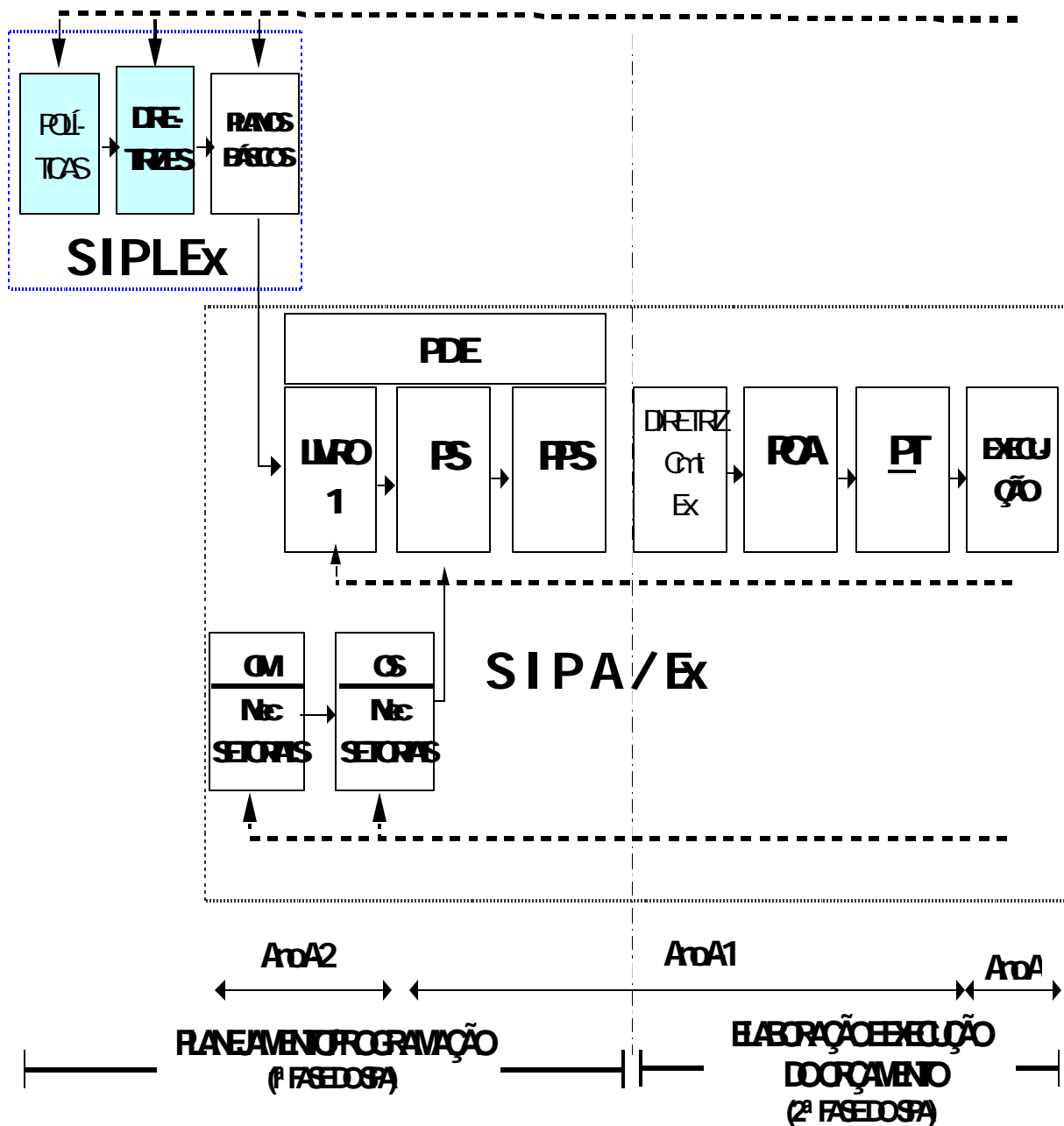
As principais funcionalidades são:

- programação de liberação de recursos financeiros da União;
- gerência da conta única do Tesouro Nacional;
- gestão do fluxo de caixa;
- aplicações financeiras;
- movimentação financeira;
- apuração de resultados do Governo Federal, identificando a variação de ativos e passivos, o gasto efetivo, a evolução patrimonial e a capacidade de financiamento do setor público,
- análise e acompanhamento das transferências constitucionais.

ANEXO 3

PLANEJAMENTO / ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Port Min nº 1046



ANEXO 4

ESQUEMA COMPLEMENTAR DE INFORMAÇÃO PARA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO

