



Centro de Estudos da
Consultoria do Senado



O ORÇAMENTO PÚBLICO E A AUTOMAÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Laerte Ferreira Morgado

Textos para Discussão

85

Fevereiro/2011

SENADO FEDERAL

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Bruno Dantas – Consultor Geral

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS

Orlando de Sá Cavalcante Neto – Consultor Geral

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.



Criado pelo Ato da Comissão Diretora nº 09, de 2007, o Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal tem por objetivo aprofundar o entendimento de temas relevantes para a ação parlamentar.

CENTRO DE ESTUDOS

Fernando B. Meneguim – Diretor

CONSELHO CIENTÍFICO

Caetano Ernesto Pereira de Araujo

Fernando B. Meneguim

Luís Otávio Barroso da Graça

Luiz Renato Vieira

Paulo Springer de Freitas

Raphael Borges Leal de Souza

Contato:

conlegestudos@senado.gov.br

URL:

<http://www.senado.gov.br/conleg/centroaltosestudos1.html>

ISSN 1983-0645

O ORÇAMENTO PÚBLICO E A AUTOMAÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

*Laerte Ferreira Morgado**

RESUMO

Este artigo resume os principais aspectos relacionados com o Orçamento Público, em especial o praticado no Brasil, serve de referência introdutória ao início do estudo do assunto, sob o ponto de vista de suas implicações econômicas, jurídicas e práticas, e propõe mudanças para automatizar o Processo Orçamentário do Congresso Nacional.

ABSTRACT

The present article introduces the study of the Public Budget, as it is practised in Brazil, with regard to its many implications: economic, legal and practical, and proposes the adoption of greater automatization of the Budgetary Process.

PALAVRAS-CHAVE: Orçamento Público. Direito Financeiro Público. Automação.

KEY-WORDS: Public Budget. Public Finance. Automation.

* Laerte Ferreira Morgado é Consultor Legislativo de Orçamentos do Senado Federal, Mestre em Engenharia de Computação pela Unicamp e Mestrando em Negócios e Administração – MBA pela Manchester University – UK. Já atuou como Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (TCU). E-mail: laerte.fm@ig.com.br

SUMÁRIO

1	O Orçamento Público	5
1.1	Visão Geral da Técnica Orçamentária.....	5
1.2	O Orçamento Público	8
1.2.1	Os Diversos Aspectos do Orçamento Público.....	9
1.2.2	As Funções do Orçamento Público	11
1.2.3	O Orçamento e a Economia do Setor Público.....	11
1.2.4	As Teorias do Orçamento Público.....	14
1.2.5	Visão Geral do Modelo Orçamentário Brasileiro.....	16
2	Melhorando o Processo Orçamentário Brasileiro.....	20
2.1	Etapas Fundamentais do Processo Orçamentário.....	21
2.2	Sistemas de Gerenciamento de Regras de Negócio – BRMS	22
2.3	O Processo Orçamentário por meio de um BRMS.....	22
2.4	Proposta	23
	Bibliografia.....	24

ORÇAMENTO PÚBLICO E A AUTOMAÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

1 O ORÇAMENTO PÚBLICO

1.1 Visão Geral da Técnica Orçamentária

O Orçamento pode ser definido como um plano financeiro de uma Administração, por meio do qual, para um período determinado de tempo, são previstas suas receitas e fixadas as correspondentes despesas. Como a simples exposição de valores agregados não propiciaria grande utilidade, são de grande importância as denominadas classificações orçamentárias. Cada classificação é uma lista de códigos e seus significados, por meio da qual os diversos itens de receitas e despesas são agregados em classes semelhantes. De acordo com os critérios utilizados, torna-se possível a criação de diversos tipos de classificações, cada uma apropriada para determinado tipo de análise.

Como técnica financeira, o orçamento possui múltiplas finalidades. Contabilmente, pode ser utilizado para calcular os valores auferidos ou despendidos em diversas classes de valores. Como instrumento do planejamento e administração, permite que se projetem os gastos necessários a um determinado período de tempo. Possui função econômica, como instrumento de realização da política fiscal do governo. Por fim, possui importante função de controle, já que a peça orçamentária é instrumento de autorização de gastos e permite a análise da conformidade legal das despesas autorizadas¹.

A técnica orçamentária atual envolve, geralmente, certas atividades típicas que permitem transformar um problema vivenciado em um conjunto agregado de dispêndios com o objetivo de combatê-lo. Esse conjunto agregado de gastos, que procura solucionar um problema e que possui uma denominação precisa é denominado “programa” e compõe-se de um conjunto determinado de “ações”, que são atividades ou projetos capazes de atacar uma porção específica do problema. Cada “ação” possui uma denominação, um ou mais desdobramentos geográficos, objetivos mensuráveis e valores

¹ Esse parágrafo está baseado em [2].

financeiros capazes de atendê-la, que são calculados com base em séries históricas ou por meio de análises técnicas de custo apropriadas.

A ideia de cálculo de valores financeiros por meio de análises de custo é bem simples². Para se calcular o custo anual de funcionamento de um restaurante, por exemplo, seria necessário pensar nos custos de pagamento do aluguel do estabelecimento, da remuneração do dono e dos salários dos funcionários, dos custos dos ingredientes das refeições, de despesas com eletricidade e seguro etc. Nesse cálculo, seriam definidos vários “custos unitários”, como o custo do quilo de arroz, os quais seriam multiplicados por “quantidades”, como o número projetado ou presumido de refeições mensais que utilizariam esse ingrediente, para, afinal, multiplicar-se o gasto mensal pelo período de tempo em consideração, no caso 12 meses, para se chegar ao valor do dispêndio anual para essa categoria de gasto. Calculados todos os dispêndios para o período de tempo em consideração, seria possível calcular o valor orçamentário total do funcionamento do restaurante para um período determinado de tempo.

Além da atribuição de recursos orçamentários a determinadas despesas, também é importante a realização da operação inversa, ou seja, a redução dos valores alocados a determinados itens, como forma de propiciar recursos para o aumento dos valores alocados a outras despesas de maior relevância. A realização desses cortes orçamentários ocorre, geralmente, por meio da diminuição dos custos variáveis de cada iniciativa orçamentária.

É importante, ainda, a atividade de atualização dos valores de iniciativas orçamentárias específicas ao se passar de um período orçamentário para o seguinte. No exemplo do restaurante, diversas variáveis podem interferir nos valores das ações orçamentárias, como o crescimento da população ou apenas o aumento do número de clientes. Entretanto, a causa mais comum para a necessidade de revisão orçamentária é, simplesmente, o aumento do índice de preços, ou seja, a inflação. Comumente se utiliza de uma análise de série histórica dos valores orçamentários, atualizados pelo índice de preços, para se calcular o valor previsto para o período seguinte, resultando numa técnica incremental que tende sempre a inflar o orçamento. Embora tais cálculos sejam, em geral, simples, a necessidade de realizá-los para um grande número de ações pode implicar uma elevada carga de trabalho.

² Os próximos parágrafos são baseados em [1].

Um item de especial importância na técnica de se atualizar o orçamento do período anterior é a folha de pagamentos de funcionários. Tanto no setor privado quanto no setor público, os valores de salários dependem de inúmeras variáveis, como o valor do vencimento base, a ocorrência de promoções e demissões, a realização de viagens, a concessão de auxílio-doença, o número de período de férias ocorridas etc. Para dar conta de tal número de variáveis, geralmente se utiliza de simulações de folha de pagamento, com o objetivo de se calcular seu montante, com base nos valores do período anterior. No caso mais comum, isso é feito por meio de planilhas de simulação, ou seja, modelos simplificados que podem ser programados nos sistemas usualmente disponíveis nas instituições.

O orçamento, entretanto, não é composto apenas do lado das despesas, mas, também, das receitas, as quais dependem de um grande número de variáveis situadas além do controle da instituição. Por isso, comumente utilizam-se de modelos de simulação para, com base nos valores das receitas do período anterior e de diversas outras variáveis, calcularem-se os valores para o período atual. E, de posse desses valores, passa-se à programação propriamente dita das diversas despesas orçamentárias. Ou seja, as receitas são previstas e as despesas apropriadas.

Outra questão de importância é a elaboração do Orçamento de Capital, que envolve a construção, aquisição ou desenvolvimento de ativos de capital, como terra, edifícios e equipamentos de alto custo. Tais itens podem demandar valores de investimento iniciais potencialmente elevados, como no caso de aquisição de um equipamento médico de alta tecnologia. Mas, ainda, podem requerer despesas de manutenção, que são incorridas ao longo de todo o seu ciclo de vida, como o pagamento de salário do pessoal técnico, das contas de energia elétrica, da reposição de peças etc. Em virtude de tais características, tais orçamentos são preparados com o uso de técnicas adequadas, como análise dos custos do ciclo de vida ou a análise de custo-benefício.

Em muitas situações, torna-se necessária a elaboração de Planos Financeiros de alto nível, ou seja, agregados das receitas previstas e das despesas programadas, ou de outros tipos de relatórios gerenciais, que são usados pelos tomadores de decisão para verificar a conformidade do orçamento, em especial, se o orçamento está equilibrado, ou para outros tipos de deliberações com base nas fontes de recursos e do padrão geral de gastos. Tais relatórios são de grande utilidade para os políticos e para a opinião pública em geral.

Embora a técnica orçamentária básica seja simples, a elaboração do orçamento como um todo envolve um complicado jogo político, com a presença de inúmeros tomadores de decisão e várias fontes de pressão externas, em vista de um único macro-objetivo: determinar as diversas iniciativas orçamentárias que merecerão a alocação de valores financeiros em detrimento de outras tantas possíveis. Em vista desse cenário e da pressão decorrente da carência de tempo para a tomada das decisões, é imprescindível a elaboração de documentos e relatórios claros e de confiança, geralmente com o uso de sistemas informatizados. Torna-se cada vez mais comum, ainda, a incorporação de informações de desempenho a cada um dos programas vislumbrados para permitir a seleção de alternativas por meio da avaliação dos resultados em comparação com seus respectivos custos

A elaboração do orçamento, entretanto, não é a tarefa final, pois ele deve ser posto em execução. Para esse fim, é necessária a elaboração de um Plano Operacional e a realização de Análises de Variância. O Plano Operacional é, apenas, a delimitação dos valores orçamentários que deverão ser executados em períodos menores de tempo, com o objetivo de garantir que a execução dos objetos de gasto não fique atrasada nem adiantada demais. A Análise de Variância, por sua vez, é a comparação, ao longo da execução, dos valores projetados do Plano Operacional com os valores efetivamente despendidos, de maneira a propiciar ajustes no plano de execução.

Em muitos casos, é comum a elaboração, além da peça orçamentária, de um Plano Plurianual, composto de previsões de receitas e despesas para período superior a um ano, normalmente quatro ou cinco. Tal instrumento permite conferir um planejamento de maior prazo, tornando claras, a longo prazo, as escolhas orçamentárias. Ao conferir maior estabilidade às estratégias de planejamento, tal ferramenta pode, entretanto, causar um engessamento das programações orçamentárias ao longo do período do plano.

1.2 O Orçamento Público

O Orçamento Público, em sua concepção mais simples, pode ser entendido como um Plano Financeiro composto das receitas e das despesas de um determinado órgão. Entretanto, esse conceito evoluiu ao longo do tempo, desde o Orçamento Tradicional, caracterizado pela simples enumeração de itens de gasto, com o objetivo predominante de controle político, até técnicas mais modernas, como o Orçamento de Desempenho,

que procura dotar o Orçamento Público de informações que permitam avaliar os resultados atingidos, em função dos custos incorridos, como forma de se comparar iniciativas distintas.

1.2.1 Os Diversos Aspectos do Orçamento Público³

O Orçamento Público caracteriza-se por possuir um amplo conjunto de aspectos: político, jurídico, contábil, econômico, financeiro, administrativo etc. No âmbito político, deve-se verificar que a elaboração do Orçamento segue procedimentos que são maciçamente políticos. As agências governamentais, diante da ausência de uma teoria racional da alocação de despesas, elaboram suas diversas propostas orçamentárias conforme critérios técnicos e políticos. Após serem submetidas ao parlamento, a quem incumbe a importante função de controle das despesas públicas, as propostas são submetidas a um intenso processo político capaz de reduzir ou aumentar os valores das iniciativas de gasto, bem como de criar outras. Em vistas desse cenário, pode-se assumir que a técnica orçamentária pública atual é predominantemente política.

Quanto ao aspecto jurídico, deve-se mencionar que o Orçamento Público pertence ao ramo do Direito conhecido como Direito Financeiro. Como tal, é composto de receitas e despesas públicas, que possuem regramento estabelecido por um corpo teórico definido e sobre as quais incidem diversas normas de Direito Público. Do lado da receita, frise-se que incidem em larga escala as diversas normas do Direito Tributário, em razão de que a fonte tributária constitui importante parcela da arrecadação governamental. Ao ser submetido ao parlamento, o processo de aprovação do Orçamento Público submete-se a um conjunto de regras constitucionais, legais e regimentais, cujo objetivo principal é orientar a maneira como se fazem as escolhas de despesas públicas. O próprio Orçamento Público é veiculado por uma lei temporária, de vigência anual. Em síntese não são poucas as incidências legais quando se trata do Orçamento Público, fazendo dessa atividade financeira do Estado, como parte da atuação estatal, um ramo altamente influenciado pelo Direito.

Não menos importante é o aspecto contábil, já que as classificações das receitas e despesas públicas fornecem importantes informações para diversos tipos de análises gerenciais e para a efetivação de vários mecanismos de controle da despesa pública. Por meio da classificação contábil das receitas e despesas e com o uso de sistemas

³ Esta seção foi parcialmente baseada na referência [2].

informatizados apropriados, os políticos, burocratas e a própria opinião pública podem obter dados importantíssimos a respeito de como o dinheiro público está sendo gasto, o que é um dos mais importantes mecanismos de avaliação das políticas de governo.

Também de grande importância é o aspecto econômico. A Teoria Keynesiana transforma o Orçamento Público em importante mecanismo da política fiscal do governo, com vistas à estabilização ou ampliação do nível de atividade da economia. Diversos outros aspectos da Economia do Setor Público também são importantes quando se fala de Orçamento Público, como os estudos sobre a incidência de impostos, a teoria da taxa, o federalismo fiscal, as políticas de alocação, distribuição e estabilização etc.

O Orçamento Público envolve a previsão das receitas, que devem ser arrecadadas ao longo do período de planejamento considerado, e a fixação das despesas, que devem ser destinadas aos agentes executores. Ao final da elaboração do Orçamento Público, portanto, as receitas e despesas devem ser convertidas nos correspondentes valores financeiros, fazendo com que não seja pequena a influência da atividade financeira pública na prática orçamentária governamental.

Na elaboração do Orçamento Público, a Administração faz o planejamento dos gastos de governo ao longo de um período considerado. Utilizando-se de diversas técnicas administrativas, basicamente esse processo envolve a escolha gerencial e política sobre alguns grupos de dispêndio em preterição de outros. É por meio do Orçamento Público que a Administração determina onde irá realizar suas obras, as dimensões dos serviços públicos ofertados, dentre inúmeras outras questões de grande importância. Em suma, é por meio do orçamento que a Administração planeja e executa suas atividades.

Por fim, mencione-se que não basta a elaboração e a execução do Orçamento Público. É importante que se verifique que todo o ciclo orçamentário seja feito com obediência aos princípios da legalidade e da eficiência, dentre outros, como forma de se evitar, por exemplo, o desvio ou desperdício de recursos públicos. O orçamento deve ser transparente com o fim de propiciar as importantes informações a serem disponibilizadas aos órgãos de controle da despesa pública e à própria sociedade.

1.2.2 As Funções do Orçamento Público⁴

São três as funções econômicas clássicas do Estado, denominadas funções fiscais, as quais possuem reflexos sobre o Orçamento Público: *função alocativa*, *função distributiva* e *função estabilizadora*.

Na *função alocativa*, o Estado atua diretamente na produção de bens. De acordo com a Teoria Econômica do Bem-Estar Social, existem razões para essa atuação produtiva do Estado, as denominadas falhas de mercado: competição imperfeita, existência de bens públicos, presença de externalidades e de mercados incompletos, informação imperfeita, desemprego e outros distúrbios macroeconômicos. Por meio do Orçamento Público são feitas alocações de recursos, por exemplo, para que empresas governamentais atuem diretamente na oferta de bens à sociedade.

De acordo com a *função distributiva*, verifica-se que nem todas as distribuições de bens e recursos da sociedade são desejáveis, principalmente por considerações de eficiência e de justiça social. Isso leva a que o governo se utilize do Orçamento para promover políticas de distribuição de recursos públicos como forma de tentar resolver tais tipos de problemas.

Em termos macroeconômicos, a política fiscal por meio do Orçamento Público visa promover ajustes para que a economia atinja adequado nível de estabilidade. Essa *função estabilizadora* é importante com vistas a um alto nível de emprego, um grau razoável de estabilidade nos preços, equilíbrio no balanço de pagamentos e uma aceitável taxa de crescimento econômico.

1.2.3 O Orçamento e a Economia do Setor Público⁵

A atuação do governo possui inúmeros reflexos na atividade econômica. Em primeiro lugar, ele elabora o corpo de leis que regem a sociedade como um todo. Algumas dessas leis referem-se diretamente sobre questões de economia e finanças. O Estado atua, ainda, em muitos casos, na produção direta de bens e na provisão de serviços ao público. Realiza, também, compras de diversos produtos de interesse para a gestão pública e, por meio de diversos mecanismos, como a taxação, promove a redistribuição de renda na sociedade. Dessa forma, seja produzindo, comprando,

⁴ Esta seção baseia-se nas referências [2], [6] e [8].

⁵ Esta seção baseia-se nas referências [3], [4], [6] e [8].

legislando, regulando ou controlando, a influência do Estado na atividade econômica reveste-se de grande importância para o corpo social.

De acordo com a Teoria Econômica do Bem-Estar Social, que se preocupa, fundamentalmente, com a organização econômica (o que produzir, como, para quem e o sujeito que deve fazer essas decisões), toda economia competitiva, ou seja, que satisfaz certos requisitos econômicos, é Pareto-eficiente. Além disso, toda eficiência paretiana pode ser conseguida por meio de mecanismos de mercados competitivos, uma vez que seja providenciada uma redistribuição inicial dos recursos. Uma economia é Pareto-eficiente caso a situação de nenhum de seus habitantes possa ser melhorada sem que seja, correspondentemente, piorada a de outro. Em resumo, como subsídio da tese de não-intervenção do governo na área econômica, toda economia competitiva é eficiente.

Entretanto, essa tese depende de certos pressupostos e existem várias situações, conhecidas como falhas de mercado, sob as quais as economias não são Pareto-eficientes. Reconhece-se que a presença dessas falhas qualificam como válida a intervenção do governo na economia. São as seguintes as falhas de mercado: ausência de competição perfeita (ausência de número suficientemente grande de empresas de forma que cada uma acreditasse não poder influenciar os preços praticados); presença de bens públicos (que possuem custo nulo para que um indivíduo adicional usufrua de seus benefícios, além de ser difícil ou impossível excluir indivíduos desse usufruto, como é o caso da defesa pública nacional); presença de externalidades (influência de um indivíduo ou firma sobre outros indivíduos ou empresas, como é o caso de poluição atmosférica); mercados incompletos (o mercado não produz todos os bens e serviços cujo custo é menor que a disponibilidade de pagamento dos indivíduos); falhas de informação; desemprego, inflação e outros desequilíbrios macro-econômicos.

Existem, ainda, outras situações nas quais se justifica a interferência estatal na economia. Embora alguma distribuição econômica possa ser eficiente, a sociedade pode considerá-la injusta. Ainda que tal avaliação não seja fácil, o agente que, invariavelmente, é chamado a corrigir tal falha é o próprio Estado. Tais considerações levam a problemas de escolha de execução de projetos alternativos pelo governo que são muito difíceis, já que, além de questões de eficiência econômica, são levadas em conta interpretações de equidade, o que conduz ao cabedal teórico da teoria de escolha pública.

A produção de bens públicos puros (é impossível excluir os indivíduos de seu consumo e o custo para que um indivíduo adicional dele usufrua é nulo), por seu turno, não é adequada aos mecanismos de mercado. A iniciativa privada ou não irá produzi-los ou os produzirá em quantidade inadequada.

A Economia do Setor Público, por meio da Teoria da Escolha Pública, também estuda mecanismos bastante peculiares do setor público para decidir sobre os objetos de dispêndio da comunidade. Existe, por exemplo, o problema das eleições, em que representantes da população irão decidir sobre as escolhas de uns projetos em detrimento de outros, os quais, por sua vez, serão executados por um grande número de agências governamentais. Ou seja, a decisão coletiva de alocação de recursos públicos envolve considerações bastante diversas das relativas a um tipo de escolha privada.

Mencione-se, ainda, que a atuação do Estado na produção pública de bens privados ou na regulação econômica ocorre, também, em razão da falta de competição, como nos casos dos monopólios naturais, em que considerações de eficiência exigem a presença de um único produtor.

Também importantes são as influências decorrentes da taxaço. Por meio da imposição de impostos e taxas ou de sua isenço, o governo influencia o comportamento dos agentes econômicos, promove a redistribuiço de recursos, arrecada receita, altera o equilíbrio geral da economia etc.

Passando pela questão do federalismo fiscal, ou seja, da divisão de competências econômicas entre as várias esferas do governo (federal, estadual ou municipal), deve-se mencionar, ainda, o papel do governo na formulaço e execuço da política fiscal, como item de atuaço estatal no macro-comportamento da economia.

Como se vê, a atuação do governo em uma economia mista, de iniciativa tanto pública quanto privada, é ampla. Por meio das três funções econômicas do setor público, a alocativa, a distributiva e a estabilizadora, realizadas, em grande parte, com manipulaço no Orçamento Público, o governo atua de forma a melhorar o nível de bem-estar social.

1.2.4 As Teorias do Orçamento Público⁶

Não existe um único paradigma dominante de estudo do Orçamento Público. Diversos pesquisadores têm estudado essa área do conhecimento de acordo com sua particular formação acadêmica. Sendo estudado, portanto, por áreas tão diversas como a Economia e a Administração Pública, o Orçamento Governamental caracteriza-se como uma área verdadeiramente multidisciplinar.

De acordo com a tradicional teoria do *Incrementalismo*, as decisões orçamentárias são políticas, ou seja, requerem a aprovação de autoridades governamentais para sua execução. Além disso, todo o ambiente em que tais decisões são tomadas caracteriza-se por ser essencialmente político, inclusive com a pressão da opinião pública e de diversos grupos de interesse. Portanto, as decisões de alocações de recursos orçamentários não são, simplesmente, o resultado da realização de cálculos racionais. As alocações orçamentárias são, ainda, incrementais, ou seja, as alocações de um período orçamentário seguinte são decididas, no jogo político, com base em pequenas variações das alocações do período anterior. Diante da complexidade do processo de tomada de decisões, em que a análise de todas as alternativas seria impraticável, são utilizados certos cálculos com base em apenas parte das informações disponíveis, como forma de facilitar o processo de alocação. Por fim, os participantes do processo orçamentário desenvolvem estratégias destinadas a atingir seus objetivos de alocação de recursos.

Talvez o Orçamento Público, em virtude de sua extrema complexidade, não possa ser objeto de uma única teoria unificadora. Nesse caso, poder-se-ia pensar na elaboração de heurísticas capazes de lidar com uma ampla gama de processos e situações. O Orçamento Público envolveria, então, a realização de julgamentos e poderia ser abordado com base em uma chamada *Teoria de Múltiplas Racionalidades*. Seria, então, analisado com base em múltiplas heurísticas, cada uma contribuindo para sua compreensão de acordo com seu particular ponto de vista.

Pode-se, ainda, conceber o Orçamento Público do ponto de vista de *Modelos de Processo Organizacional*, por meio dos quais são levadas em consideração a estrutura das instituições orçamentárias, as dinâmicas das decisões, os papéis e poderes dos atores etc. Os *Modelos de Eleitor Mediano* estabelecem uma estrutura de otimização em que a

⁶ Esta seção foi elaborada com base nas referências [5] e [7].

utilidade individual por recursos públicos e privados é maximizada. Um único indivíduo, o eleitor mediano, seria decisivo nas decisões orçamentárias e o resultado orçamentário seria um reflexo de suas preferências por bens públicos. Esses modelos recebem sua influência teórica da Economia do Setor Público, que considera as decisões coletivas como resultado da união de escolhas individuais de indivíduos racionais e maximizadores de utilidade.

A *Teoria da Escolha Pública* pode-se definir como o estudo econômico da maneira pública de decidir ou, simplesmente, como a aplicação da Economia à Ciência Política. Os teóricos da Escolha Pública pressupõem que os indivíduos comportam-se de maneira racional e utilitária, revelam suas preferências à maneira dos mercados e realizam perguntas tradicionais de precificação. Pode-se afirmar que as tradições acadêmicas do Orçamento Público e da Teoria da Escolha Pública possuem diferenças claras, que as separam na teoria e na prática. Entretanto, existem semelhanças que tornam factível indagar a respeito da possibilidade de estudo do Orçamento Público sob a perspectiva daquela teoria econômica.

Existe, ainda, a possibilidade de se considerar a inclusão de teorias alternativas (interpretativas, críticas e pós-modernas) no estudo do Orçamento Público. Nesse caso, indaga-se a respeito, por exemplo, da construção social do orçamento, da influência da comunicação e do discurso, da aplicação da análise crítica etc. Nesse sentido, conclui-se que existem diferenças evidentes entre as influências dessas escolas e a consideração do Orçamento Público da perspectiva técnico-racional. Por fim, mencione-se a possibilidade de se aplicar ao estudo do Orçamento Público a *Teoria dos Custos de Transação*. Os acordos orçamentários podem ser vistos como transações. Além disso, são frequentes na política orçamentária o oportunismo, a incerteza e a assimetria de informações. Tal teoria econômica é, ainda, focada em instituições e história, importantes áreas quando se trata de Orçamento Público.

Mencione-se, entretanto, que existem várias outras perspectivas de se considerar o estudo do Orçamento Público. As teorias mencionadas fornecem ao leitor apenas uma visão geral de como essa área do conhecimento recebe influências teóricas de várias disciplinas, como a Administração Pública, a Economia, a Pesquisa Operacional, dentre outras.

1.2.5 Visão Geral do Modelo Orçamentário Brasileiro

O Orçamento Público Federal é elaborado e veiculado, por determinação Constitucional, por meio de três leis: o Plano Plurianual – PPA –, com duração de quatro anos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – e a Lei Orçamentária Anual – LOA –, ambas com duração anual.

O Plano Plurianual vige do início do segundo ano do mandato presidencial até o final do primeiro exercício financeiro, coincidente com o ano civil, do mandato presidencial subsequente. Elaborado pelo Poder Executivo por meio de lei discutida e aprovada pelo Poder Legislativo, sujeita a sanção presidencial, deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para determinadas despesas orçamentárias. Estabelece a Constituição Federal que as despesas de duração continuada e os investimentos cuja execução ultrapasse um exercício financeiro somente podem ser iniciados com prévia inclusão no Plano Plurianual.

Em linhas gerais, portanto, a Lei do Plano Plurianual, além de regulamentar determinadas questões orçamentárias, deve conter todas as despesas cuja execução ultrapasse um exercício financeiro.

O projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, para vigência ao longo do exercício financeiro seguinte, deve ser encaminhado pelo Poder Executivo até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (17 de julho). Estabelece a Constituição Federal que a LDO compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Federal, orientará a elaboração da LOA, disporá sobre a alteração na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Em síntese, diante das disposições constitucionais e da deficiência atual da legislação federal orçamentária, a LDO normatiza um grande número de questões orçamentárias, como preparação para a elaboração, execução e fiscalização da LOA.

A Lei Orçamentária Anual, por fim, conterà, em síntese, a previsão da receita e a fixação da despesa e será dividida em três partes principais: o Orçamento Fiscal, referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; o Orçamento de Investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a

maioria do capital social com direito a voto; o Orçamento da Seguridade Social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. Estabelece a Constituição que o Projeto da LOA será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro).

Formalmente, portanto, o Orçamento Público Federal é veiculado por meio de três leis temporárias, elaboradas pelo Poder Executivo, discutidas e aprovadas pelo Poder Legislativo e sancionadas pelo Presidente da República. A LOA, acrescente-se, deve ser compatível com, ambos, a LDO e o PPA.

Em termos teóricos, o Orçamento Público Federal é, basicamente, incremental. Tanto o PPA, como a LDO e a LOA, incluindo as despesas fixadas, são elaborados por meio de alterações em relação ao conteúdo dessas leis relativo ao período anterior. Obviamente, questões e despesas novas, não previstas nas leis do período anterior, são regradas de acordo com métodos próprios, a serem explicitados posteriormente ao longo desta obra.

A programação das despesas do Orçamento Público Federal aprovado é inserida no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, como forma de permitir, por meio de comandos apropriados, que os diversos órgãos da Administração Pública Federal, seja do Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário – gerindo, assim, a Conta Única do Tesouro Nacional, mantida pelo Banco Central do Brasil – executem as despesas programadas, direta ou indiretamente, ao longo do exercício financeiro.

Além da elaboração e da execução do Orçamento Público Federal, é importante que se mencione o importante papel desempenhado pelos órgãos de controle. Os controles interno e externo – assim denominados conforme sejam exercidos por órgãos internos ou externos à estrutura administrativa fiscalizada – possuem, assim, como principal finalidade, a fiscalização da regularidade na aplicação dos recursos públicos federais.

As Figuras 1 e 2 abaixo, ilustram pequenos excertos da despesa programada, constante em anexos do PPA e da LOA.

Figura 1: Extrato do Plano Plurianual

Projeto de Lei do Plano Plurianual 2008 - 2011

Valores em R\$ 1,00

Anexo I - Programas de Governo - Finalístico

Objetivo de Governo Promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda

Objetivo Setorial Impulsionar o desenvolvimento sustentável do país por meio do agronegócio

Programa 0352 **Abastecimento Agroalimentar** Órgão Responsável 22000 **Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)**

Objetivo Contribuir para a sustentabilidade da atividade agropecuária, mediante a implementação de políticas públicas e de mecanismos de apoio à produção à comercialização e ao armazenamento, bem como manter estoques de produtos agropecuários para a regularidade do abastecimento interno visando o equilíbrio de preços ao consumidor e a segurança alimentar da população brasileira
Público-alvo Produtor rural, agricultores familiares, agroindústrias, assentados da reforma agrária, usuários de informação e conhecimento, instituições financeiras e de comercialização, agentes de transportes e armazenamento, famílias em situação de risco nutricional, governo, segmento varejista

Indicador (unidade de medida)	Referência			Regionalização	Consolidação dos Totais	Valores do Programa Esfera Cat.	
	Data	Índice	2011				Totais
Margem de Disponibilidade de Algodão em Pluma (percentagem)	30/11/2003	15,00	59,00	Nacional	28.564.814,287	Fiscal	28.523.577,508
Margem de Disponibilidade de Arroz em Casca (percentagem)	30/11/2003	9,00	6,00	Sudeste	14.925,000	Despesas Correntes	18.172.005,197
Margem de Disponibilidade de Milho (percentagem)	31/12/2003	17,00	18,00			Despesas de Capital	10.351.572,311
Margem de Disponibilidade de Trigo (percentagem)	28/02/2004	3,00	3,00			Seguridade Social	56.161,779
Número de Produtores Rurais Atendidos pelos Instrumentos de Apoio à Comercialização de Produtos Agropecuários (unidade)	30/12/2006	11.006,00	17.084,00			Despesas Correntes	56.161,779
Produção Nacional de Grãos (milhão de t)	30/04/2004	123,20	150,00			Total	28.579.739,287
Volume de Recursos Aplicados no Apoio à Comercialização de Produtos Agropecuários (R\$ mil)	30/12/2006	3.133.029,00	4.271.152,00				
Volume de Recursos Aplicados no Apoio à Produção de Produtos Agropecuários (R\$ mil)	01/08/2007	11.301.553,00	16.639.331,00				

ACÇÕES DA ESFERA FISCAL

Projeto

Cód.	Título	Produto (unidade de medida)	Início Término	Órgão Executor	Valor Total Estimado	Regionalização	Financeiro/Físico				
							2008	2009	2010	2011	
12BZ	Conclusão da Obra da Unidade Armazenadora de Uberlândia - MG	Obra executada (% de execução física)	03/2006 03/2009	MAPA	26.625.000	Sudeste	R\$	3.000.000	11.925.000	-	-
							Meta	12	68	-	-

Atividade

Cód.	Título	Produto (unidade de medida)	Órgão Executor	Regionalização	Financeiro/Físico				
					2008	2009	2010	2011	
2138	Aquisição de Produtos para Comercialização	Produto adquirido(Ton)	MAPA	Nacional	R\$	100.007.967	104.508.326	109.211.200	114.125.704
					Meta	104.456	113.486	118.594	123.930

Figura 2: Despesas Fixadas pela Lei Orçamentária Anual

Órgão: 14000 – Justiça Eleitoral

R\$ 1,00

Unidade: 14107 - Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal

Quadro dos Créditos Orçamentários										Recursos de Todas as Fontes		
Programática	Programa/Ação/Produto/Localização				Funcional	Esf	GND	RP	Mod	IU	Fte	Valor
0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da União											12.193.021
	Operações Especiais											12.193.021
0089	0396	Pagamento de Aposentadorias e Pensões		09	272							12.193.021
0089	0396	0001	Pagamento de Aposentadorias e Pensões - Nacional (Seq: 253) - Pessoa beneficiada (unidade): 69									12.193.021
						S	1 - PES	1	90	0	100	80.000
						S	1 - PES	1	90	0	156	3.292.256
						S	1 - PES	1	90	0	169	8.820.765
0570	Gestão do Processo Eleitoral											57.054.570
	Atividades											50.654.413
0570	2004	Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes		02	301							1.476.000
0570	2004	0001	Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes - Nacional (Seq: 254) - Pessoa beneficiada (unidade): 984									1.476.000
						S	3 - ODC	1	90	0	100	1.476.000
0570	2010	Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados		02	365							337.503
0570	2010	0001	Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados - Nacional (Seq: 255) - Criança atendida (unidade): 60									337.503
						F	3 - ODC	1	90	0	100	337.503
0570	2011	Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados		02	331							13.784
0570	2011	0001	Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados - Nacional (Seq: 256) - Servidor beneficiado (unidade): 19									13.784
						F	3 - ODC	1	90	0	100	13.784
0570	2012	Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados		02	306							3.198.854
0570	2012	0001	Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados - Nacional (Seq: 257) - Servidor beneficiado (unidade): 422									3.198.854
						F	3 - ODC	1	90	0	100	3.198.854
0570	2272	Gestão e Administração do Programa		02	122							45.259.002
0570	2272	0001	Gestão e Administração do Programa - Nacional (Seq: 258)									45.259.002
						F	1 - PES	1	90	0	100	34.269.694
						F	1 - PES	1	91	0	100	200.000
						F	3 - ODC	2	90	0	100	9.976.928
						F	3 - ODC	2	90	0	150	1.520.000
						F	4 - INV	2	90	0	100	812.380
0570	4091	Capacitação de Recursos Humanos		02	128							369.270
0570	4091	0001	Capacitação de Recursos Humanos - Nacional (Seq: 259) - Servidor capacitado (unidade): 534									369.270
						F	3 - ODC	2	90	0	100	369.270
	Projetos											1.000.000
0570	7E46	Construção de Anexo ao Edifício-Sede do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal		02	122							1.000.000
0570	7E46	0053	Construção de Anexo ao Edifício-Sede do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal - No Distrito Federal (Seq: 260) - Anexo construído (% de execução física): 6									1.000.000
						F	4 - INV	2	90	0	100	1.000.000
	Operações Especiais											5.400.157
0570	09HB	Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais		02	122							5.400.157
0570	09HB	0053	Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais - No Distrito Federal (Seq: 261)									5.400.157
						F	1 - PES	0	91	0	100	5.400.157
Total											69.247.591	

2 MELHORANDO O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO

O Processo Orçamentário Público no âmbito do Congresso Nacional é regulamentado pela Resolução nº 1/2006 – CN, que comporta inúmeras disposições relativas aos atores, produtos e atividades relativas ao processo de revisão do Orçamento Público elaborado pelo Poder Executivo Federal.

As regras de tal normativo são reconhecidamente complexas e os prazos estabelecidos são exíguos, como pode comprovar qualquer leitor atento daquele normativo. Os volumes de recursos envolvidos são expressivos e o número de atores no processo também é elevado.

No âmbito das Consultorias de Orçamento do Congresso Nacional, por seu turno, um dos atores mais importantes do processo, existe um grande número de atividades e conhecimentos que não estão descritos em nenhum documento. Dessa forma, o saber desse ator, que coordena todo o desenrolar da aprovação das leis orçamentárias, não é publicado e, geralmente, é pouco disseminado entre as pessoas que com base nele atuam no âmbito do Parlamento.

Diante desse quadro, existe considerável margem de insegurança na aprovação das leis orçamentárias, o que torna o processo sujeito a erros e difícil de ser apreendido e analisado.

O corpo técnico que coordena e atua no processo por meio da correção de erros básicos de outros atores – as Consultorias de Orçamentos das duas Casas do Congresso Nacional –, corpo esse formado por profissionais de elevada qualificação, que deveriam se ocupar de tarefas relativas à consultoria e realização de estudos em Orçamento Público e Controle da Despesa Pública, permanece, durante boa parte do ano, alocado na realização de tarefas operacionais e repetitivas, o que, sem dúvida, não é adequado à melhor técnica de administração de recursos humanos.

Diante desse quadro, do grande risco existente frente à importância do Orçamento Público, vislumbra-se a possibilidade de utilização de um modelo que possa utilizar um *software* adequado ao gerenciamento de todo o Processo Orçamentário.

Esse *software*, nesse sentido, para resolver os problemas apresentados, deveria ser capaz de gerenciar todo o processo, permitir o trabalho em grupos dos diversos atores envolvidos, ser capaz de propiciar a codificação das inúmeras regras do processo em

uma linguagem ou interface de alto nível, ser de fácil atualização e, por fim, ser estável, no sentido de não estar sujeito a erros que comprometam os prazos do Processo Orçamentário.

2.1 Etapas Fundamentais do Processo Orçamentário

Como ressaltado, o Processo Orçamentário é complexo e envolve um grande número de atores, atividades e produtos intermediários e finais. Assim, é preciso verificar a consistência da base de dados que compõe o Orçamento Público elaborado pelo Poder Executivo Federal, elaborar relatórios e pareceres, dentre inúmeras outras atividades.

Entretanto, em síntese, poderíamos mencionar três atividades fundamentais que compõem o processo da forma como ele, atualmente, está estruturado: a elaboração de emendas ao Orçamento, a realização da análise de admissibilidade dessas emendas e a distribuição dos recursos disponíveis entre as emendas admitidas.

Para a primeira tarefa, foi elaborado um sistema informatizado que, por meio de uma árvore de classificações de teor mais leigo, chamada geratriz, permite ao ator buscar, no Orçamento Público elaborado pelo Poder Executivo, a Ação que pretende emendar ou o lugar em que deve ser inserida uma Ação nova, por meio da emenda em questão.

Elaboradas as emendas ao Orçamento, diversos atores, entre eles as Consultorias de Orçamento, realizam análises de admissibilidade. Nessas análises, é verificada a adequação de cada uma das emendas com diversas regras lógicas e com as disposições normativas incidentes ao caso. Algumas análises são simples, como verificar se a emenda foi proposta em unidade orçamentária que não tem atribuição legal sobre a matéria. Outras são bem mais complexas, como verificar se a emenda conflita com dispositivo da Constituição Federal, da Lei de Responsabilidade Fiscal da Lei nº 4.320/64 ou outra lei financeira.

Posteriormente, são realizados vários cálculos e análises para distribuir os recursos disponíveis entre as emendas admitidas. Nessa atuação, é preciso verificar as vedações estabelecidas para o cancelamento de dotações que vieram do Orçamento elaborado pelo Poder Executivo, as regras relativas aos limites globais de valores disponíveis para emendas, regras relativas às dotações passíveis de cancelamento e, por

fim, o algoritmo central que realiza a distribuição dos recursos às emendas e determina os respectivos cancelamentos.

Em suma, são inúmeras as regras que devem ser obedecidas no Processo Orçamentário e diversos os atores envolvidos. Muitas regras, ainda, são de caráter subjetivo e demandam, portanto, a intervenção pessoal de atores qualificados para que o processo possa ter seguimento.

2.2 Sistemas de Gerenciamento de Regras de Negócio – BRMS

Um Sistema de Gerenciamento de Regras de Negócio – BRMS (Business Rule Management System) é um sistema informatizado utilizado para definir, executar, monitorar e manter a complexidade e variedade da lógica de decisão que é usada na operação de uma organização. Essa lógica, chamada de regras de negócio, inclui políticas, requerimentos e sentenças condicionais que são usadas para determinar as ações táticas adotadas pela instituição.

Um BRMS inclui, no mínimo, um repositório de regras lógicas externas aos códigos dos sistemas informatizados, ferramentas que permitem técnicos desenvolvedores e especialistas no negócio definir e gerenciar a lógica de decisão e, por fim, um ambiente de execução que permite que aplicações invoquem a lógica de decisão gerenciada no interior do BRMS.

As principais vantagens do BRMS são a menor ou nenhuma dependência em relação aos departamentos de TI para mudanças no sistema, maior controle sobre a lógica de decisão com vistas a um melhor gerenciamento do negócio, a habilidade para expressar a lógica de decisão com maior precisão, por meio do uso do próprio vocabulário do negócio e de representação gráfica das regras e melhor eficiência dos processos, diante da automação do processo decisório.

2.3 O Processo Orçamentário por meio de um BRMS

O Processo Orçamentário, regulado pela Resolução nº 1/2006 – CN, envolve uma complexa lógica de decisão, composta de regras objetivas e subjetivas, que possui como fim a decisão de que emendas serão admitidas, com os devidos valores, em vista do objetivo último de aprovação do Orçamento Público.

Os softwares BRMS que são adequadamente flexíveis, com integração, inclusive, a linguagens de programação como o *Java*, estariam, portanto, em tese, aptos à

implementação de toda a lógica de decisão do Processo Orçamentário a cargo do Congresso Nacional.

Estaríamos, assim, diante de um sistema que possibilitaria a fácil implementação e manutenção das regras que regem o Processo Orçamentário, por meio de uma interface gráfica de alto nível, em que se garantiria, quando isso fosse necessário, a invocação controlada e registrada de um ator específico, para a tomada de uma decisão de caráter subjetivo, por exemplo.

Propiciando outras facilidades, como análise de desempenho da lógica do negócio, controle e registro dos acessos dos atores envolvidos, tal sistema BRMS permitiria maior transparência, já que as regras de negócios seriam formalmente estabelecidas em uma linguagem gráfica de alto nível, e de fácil consulta; maior segurança, já que seria garantida a obediência a uma trama complexa de regras orçamentárias; possibilidade de aprimoramento do processo orçamentário, diante da possível utilização de ferramentas de tais sistemas para esses tipos de análise; grande facilidade de alteração das regras em cada ano orçamentário, diante das ferramentas de edição gráfica de alto nível; maior garantia de que o processo orçamentário obedeceria aos prazos legais, com maior rapidez na tomada de decisões; deslocamento dos recursos humanos capacitados da Consultoria de Orçamento para atividades menos operacionais; e, diante de todas essas vantagens, maior segurança à sociedade brasileira.

Por fim, mencione-se que é fato notório a grande conquista das Consultorias de Orçamento com a aquisição do sistema “Business Objects”, que permite o acesso, gerenciamento e análise confiáveis de dados orçamentários. Com a implantação de um sistema BRMS, teria o Congresso Nacional duas poderosas ferramentas que dariam conta dos “processos” e dos “dados”, mapeando, assim, completamente, o negócio chamado Orçamento Público a cargo do Parlamento Federal.

2.4 Proposta

Diante do exposto, proponho a criação de um Grupo de Trabalho, no âmbito das Consultorias de Orçamento, com o objetivo de estudar a possibilidade de adoção de um software BRMS no mapeamento do Processo Orçamentário a cargo do Congresso Nacional e, porventura, decidir pela possibilidade de aquisição de um tal software comercial ou gratuito que atenda às necessidades do Parlamento.

Ainda que um software BRMS não seja a ferramenta mais apropriada, certamente a melhora da automação do Processo Orçamentário, sem eliminar o personalíssimo jogo político que compõe o processo de modificação e aprovação do orçamento, contribuiria, por meio da substituição de sistemas obsoletos e não-integrados, à melhor exatidão e transparência do exercício do papel da Comissão Mista de Orçamento.

BIBLIOGRAFIA

- [1] Chen, G.G. et al. *Budget Tools: financial methods in the public sector*. Washington: CQPress, 2009.
- [2] Giacomoni, J. *Orçamento Público*. 14ª edição. São Paulo: Atlas, 2007.
- [3] Vasconcellos, M.A.S. *Economia: Micro e Macro*. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2006.
- [4] Gremaud, A.P. et al. *Manual de Macroeconomia: básico e intermediário*. 3ª edição. São Paulo: Atlas, 2008.
- [5] Bartle, J.R. *Evolving Theories of Public Budgeting*. New York: JAI imprint, 2001.
- [6] Musgrave, R.A. e Mugrave, P.B. *Public Finance in Theory and Practice*. 5ª edição. New York: McGraw-Hill, 1989.
- [7] Khan, A. e Hildreth, W. B. *Budget Theory in the Public Sector*. London: Quorum Books, 2002.
- [8] Stiglitz, J. E. *Economics of the Public Sector*. 3ª edição. New York: W.W. Norton & Company, 1999.