



UFSM

Trabalho de Graduação

**CICLO ORÇAMENTÁRIO DAS UNIDADES DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL –
UM ESTUDO DE CASO**

**Cláudio de Azevedo Lima
Denis dos Santos Alpes**

CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS

Santa Maria, RS, Brasil

2002

**CICLO ORÇAMENTÁRIO DAS UNIDADES DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL –
UM ESTUDO DE CASO**

por

**Cláudio de Azevedo Lima
Denis dos Santos Alpes**

Trabalho apresentado ao Curso de Ciências Contábeis do Centro de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito da disciplina **CTB516 - Trabalho de Graduação em Ciências Contábeis**

CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS

Santa Maria, RS, Brasil

2002

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Curso de Ciências Contábeis**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova o
Trabalho de Graduação

**CICLO ORÇAMENTÁRIO DAS UNIDADES DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL –
UM ESTUDO DE CASO**

Elaborada por
**Cláudio de Azevedo lima
Denis dos Santos Alpes**

Como requisito da disciplina CTB516 – Trabalho de
Graduação em Ciências Contábeis

Adelino Ribeiro de Morais
(Presidente/ Orientador)

Pedro Einsten dos Santos Anceles

Marilda Barichello Scalcon

Santa Maria, abril de 2002

AGRADECIMENTOS

Agradecemos primeiro a Deus por ter nos dado a oportunidade de realizarmos este curso, sem Ele não conseguiríamos chegar até aqui.

Também as nossas famílias por terem nos apoiado em todos os momentos.

Ao professor orientador Adelino Ribeiro de Moraes, que foi um verdadeiro amigo, na tarefa de concretização deste trabalho.

A Base Aérea de Santa Maria que nos apoiou, no que tange as informações fornecidas para a execução desta monografia.

Ao corpo docente do Curso de Ciências Contábeis por todo este tempo em que nos instruiu, bem como aqueles que direta ou indiretamente nos ajudaram para que alcançássemos nosso objetivo.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	iv
LISTA DE ANEXOS	vi
INTRODUÇÃO	01
1. APRESENTAÇÃO DA UNIDADE ADMINISTRATIVA, MODELO PARA ESTUDO	02
2. SIGLAS	04
3. FUNDAMENTOS TEÓRICOS.....	05
3.1 Ciclo Orçamentário	05
3.2 Orçamento Público.....	06
3.3 Crédito Orçamentário	10
3.4 Processo Legislativo	11
3.5 Princípios Orçamentários	12
3.6 Orçamento-Programa	16
3.7 Técnicas de Elaboração Orçamentária	19
3.8 Receitas Públicas	22
3.9 Despesas Públicas	27
3.10 Bens Patrimoniais	38
3.11 Contabilidade Pública	40
3.12 Sistema de Administração Aplicada à Aeronáutica	44
4. ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO.....	50
4.1 Considerações Iniciais	50
4.2 Planejamento	50
4.3 Elaboração da Proposta	51
4.4 Descentralização dos Créditos	64
4.5 Desembolso Financeiro	65
4.6 Execução Orçamentária.....	65
5. CONCLUSÃO	75
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	77
7. ANEXOS	79

LISTA DE ANEXOS

ANEXO 01 – Fluxo da Elaboração, execução e controle do Orçamento	80
ANEXO 02 – Nota de Empenho	81
ANEXO 03 – Nota de Lançamento por Evento	82
ANEXO 04 – Nota de Movimentação de Crédito	83
ANEXO 05 – Ordem Bancária	84
ANEXO 06 – Organograma da Elaboração do Orçamento	85
ANEXO 07A – Proposta de Despesa	86
ANEXO 07B – Justificativas e Comentários	87
ANEXO 08A – Proposta de Receita	88
ANEXO 08B – Justificativas e Comentários	89
ANEXO 09 – Organograma da Descentralização de Créditos ...	90
ANEXO 10 – Pedido de Aquisição de Material e/ou Serviço	91
ANEXO 11 – Processo Administrativo de Gestão	92

INTRODUÇÃO

O Estado tem como finalidade indispensável manter sua existência e cumprir suas várias atividades de caráter econômico, político, financeiro e administrativo. Por sua vez, o Estado se aparelha para a realização de seus serviços visando a satisfação das necessidades coletivas.

As atividades do governo estão sujeitas a normas estritas e procedimentos específicos. Esta problemática fica mais evidente quando apresentada segundo a análise do prof. Lopes Meirelles, apud Kohama (1996, p.14): *“Na Administração Pública não há liberdade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.”* Com isso, o Estado deve se organizar para que possa obter e gerir recursos para a sua administração.

O estudo sistemático da receita, da despesa, do orçamento e do crédito público é de suma importância para compreendermos estes aspectos que promovem as formas de atuação da vida e do desenvolvimento nacional. Neste enfoque, é que o Orçamento Público torna-se uma das armas principais para que o funcionamento dos órgãos públicos seja bem planejado. Esta ação de planejamento na execução de projetos e manutenção de atividades deve ser bem elaborados para fazer fim, o bom uso do dinheiro público. Assim, o ciclo orçamentário torna-se um instrumento de relevância devido o seu processo ser complexo e técnico para o bom desenvolvimento das atividades do Estado e que, por isso, os recursos devem ser bem mensurados nesta tarefa de difícil consecução.

Sendo assim, cabe analisarmos o desempenho da Unidade Administrativa Federal - Base Aérea de Santa Maria, nos exercícios de 2000 e 2001, devido a sua complexidade e diversificação de atividades desenvolvidas no âmbito militar, nos seus processos de elaboração e execução orçamentárias.

1. APRESENTAÇÃO DA UNIDADE ADMINISTRATIVA, MODELO PARA ESTUDO

Em 1944, o Exmo. Sr. Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, Getúlio Dornelles Vargas, desapropriou em caráter de urgência, terrenos e as benfeitorias neles existentes, situadas em Santa Maria, Estado do Rio Grande do Sul, compreendendo aproximadamente uma área de 4 milhões e meio de metros quadrados, com a finalidade da construção da Base Aérea de Santa Maria.

Em abril de 1945, foi dada como concluída a construção do Aeródromo de Santa Maria, pelo Ministério da Aeronáutica, em colaboração com o Departamento do Exército dos Estados Unidos da América do Norte, em terreno do Município de Santa Maria, distrito de Camobi.

A Base Aérea de Santa Maria foi criada no dia 18 de dezembro de 1970, por Decreto Presidencial número 67.877, constituído inicialmente de um Núcleo de Base Aérea criado e ativado por Portaria de 23 de dezembro de 1970.

Desde sua criação, a Base Aérea de Santa Maria tornou-se elemento marcante da paisagem local, graças ao grande entrosamento que alcançou junto à comunidade, motivo que levou à idealização de sua carinhosa denominação de *“Sentinela Alada do Pampa”*.

Em 30 de junho de 2000 a Base Aérea de Santa Maria passou a denominar o seu campo de aviação como Campo Salgado Filho, como uma homenagem ao primeiro Ministro de Estado da Aeronáutica, o Doutor Joaquim Pedro Salgado Filho.

Criada com a finalidade de proporcionar apoio técnico e administrativo às unidades sediadas, a Base já foi berço das mais variadas aeronaves voadas pelos esquadrões aéreos, constituintes do braço armado da Região Sul do país.

Atualmente, a Base sedia os seguintes Esquadrões:

Primeiro Esquadrão do Décimo Grupo de Aviação, “Esquadrão Poker”, que opera aeronaves RA-1 (AMX) e tem por missão primária o Reconhecimento Tático, executado através da análise de observações meteorológicas, imagens fotográficas, de sensores infravermelhos e observação visual.

Terceiro Esquadrão do Décimo grupo de Aviação, “Esquadrão Centauro”, que também opera a aeronave A-1 (AMX), tem por missão a execução das tarefas operacionais de Interdição, Apoio Aéreo Aproximado e Superioridade Aérea, além de operações conjuntas ou combinadas com as Forças Navais e terrestres.

Quinto Esquadrão do Oitavo Grupo de Aviação, “Esquadrão Pantera”, equipado com helicópteros UH-1H “Iroquois”, executando missões de Ataque, Busca e Salvamento. Como exemplos de atividades realizadas recentemente, podemos citar a Operação Cimeira, realizada na aérea do Rio de Janeiro, executando a proteção de dignitários de vários países durante uma reunião de cúpula mundial.

Quarto Esquadrão do Primeiro Grupo de Comunicação e Controle, “Esquadrão Mangrullo”, que realiza a tarefa de controle do Espaço Aéreo no Cone Sul, através radares que constituem um Centro Diretor Aerostático.

Opera ainda na Base, o **Destacamento de Proteção ao Vôo de Santa Maria**, que realiza a importante missão de controle do tráfego aéreo, orientando os pousos e decolagens das aeronaves civis e militares, além de apoiar a aviação comercial que têm suas rotas passando nas proximidades do aeródromo de Santa Maria.

Em sua missão a Base Aérea de Santa Maria conta com mais de 1200 componentes que trabalham diuturnamente para garantir a segurança e a tranqüilidade de nossas aeronaves e equipagens, no cumprimento de suas missões constitucionais.

2. SIGLAS UTILIZADAS NESTA MONOGRAFIA

- 1) SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira;
- 2) SIDOR - Sistema Integrado de Dados Orçamentários;
- 3) PR – Formulário Proposta da Receita;
- 4) PD - Formulário Proposta da Despesa;
- 5) CP - Formulário Consolidação das Propostas Orçamentárias;
- 6) SPU - Formulário Despesas com Serviços Públicos;
- 7) OC - Operações de Crédito;
- 8) PO - Proposta Orçamentária;
- 9) POD – Formulário Proposta da Dívida;
- 10) UG - Unidade Gestora;
- 11) UGE - Unidade Gestora Executora;
- 12) UGR - Unidade Gestora Responsável;
- 13) CF - Classificação Funcional;
- 14) POI – Formulário Proposta de Ingressos;
- 15) PPA – Plano Plurianual; e
- 16) UO – Unidade Orçamentária
- 17) BASM – Base Aérea de Santa Maria
- 18) DIRMA – Diretoria de Material da Aeronáutica
- 19) DIRSA – Diretoria de Saúde
- 20) III FAe – Terceira Força Aérea
- 21) II FAe – Segunda Força Aérea
- 22) SIPLORC – Sistema de Planejamento e Acompanhamento Orçamentário
- 23) ACI – Agente do Controle Interno
- 24) PAM/S – Pedido de Aquisição de Material/Serviço
- 25) PAG – Processo Administrativo de Gestão
- 26) SCI – Seção de Controle Interno
- 27) EMAER – Estado Maior da Aeronáutica
- 28) SEFA – Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica
- 29) COMGAR – Comando Geral do Ar
- 30) ICA – Instrução do Comando da Aeronáutica

3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

3.1 CICLO ORÇAMENTÁRIO

Conceito

Corresponde ao período em que se processam as atividades peculiares do processo orçamentário, definindo-se como uma série de etapas que se repetem em períodos pré-fixados, segundo os quais os orçamentos são preparados, votados, executados, os resultados avaliados e as contas finalmente aprovadas. (ANEXO Nº 01)

Etapas do Ciclo Orçamentário

- a) Elaboração
- b) Estudo e Aprovação
- c) Execução
- d) Avaliação

Elaboração: conforme o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, compreende a fixação de objetos concretos para o período considerado, bem como o cálculo dos recursos humanos, materiais e financeiros, necessários à sua materialização e concretização. Serão providenciados documentos onde ficará demonstrado a fixação dos níveis das atividades governamentais, através de formulação dos programas de trabalho das Unidades Administrativas, e que, em última análise, constituirá a proposta orçamentária.

Estudo e Aprovação: compete ao Poder Legislativo esta fase. O Poder Executivo deve enviar o Projeto de Lei Orçamentária ao Poder Legislativo dentro dos prazos estabelecidos; entretanto, até o encerramento da sessão legislativa, o Poder Legislativo deverá devolvê-lo

para sanção. Depois de discutido, o projeto de lei orçamentária, quando aprovado pelo Legislativo, merecerá de sua parte a edição de um autógrafo e logo após, enviado para sanção pelo chefe do Poder Executivo.

Execução: significa a concretização anual dos objetivos e metas determinados pelo setor público, no processo de planejamento integrado, e implica a mobilização de recursos humanos, materiais e financeiros. A execução fundamenta-se na programação, para alcançar a máxima racionalidade possível na solução de problemas que decorreram da impossibilidade de se fazer uma previsão exata e para ajustar-se às orientações estabelecidas no orçamento aprovado.

Avaliação: significa avaliar o nível dos objetivos fixados no orçamento e as modificações ocorridas durante a execução no que se refere à organização, aos critérios e trabalhos.

3.2 ORÇAMENTO PÚBLICO

Definição

É um processo de planejamento contínuo que demonstra os planos de trabalho para um determinado período. Modernamente Machado Jr & Reis (2000), apresentam o orçamento público como uma técnica, cujo objetivo é interligar os sistemas físicos e financeiros das ações propostas pelo governo, assim como é feito nos orçamentos empresariais. Sendo que a diferença essencial entre orçamentos públicos e privados é que no primeiro objetiva-se a satisfação das necessidades coletivas, através de receitas que poderão cobri-las, enquanto na segunda visa-se a obtenção de lucro mediante um excesso de receitas sobre as despesas.

Conforme exposto o orçamento público serve para espelhar as ações do governo, tendo como meta o atendimento das necessidades coletivas, sem a quebra do equilíbrio financeiro.

Sendo parte integrante do Sistema de Planejamento, como instrumento de governo, administração e efetivação dos planos de desenvolvimento sócio-econômico. Atendendo sempre aos fundamentos da transparência, conforme determina a Lei 4.320/64 (que disciplina as normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal) em seu art. 2º , onde exige a evidenciação da política econômica-financeira e os programas de trabalho do governo na elaboração da lei de orçamento.

Planejamento

O professor Lino Martins da Silva (2000), descreve-nos o planejamento como um processo racional de definição de objetivos a alcançar e de indicação de meios para consolidá-los.

O planejamento começa com a análise da situação existente e elaboração do diagnóstico básico, com a intenção de determinar as ações a serem realizadas dentro das prioridades e dos meios disponíveis. Financeiramente examinam-se os custos necessários a execução das propostas, bem como a mensuração dos benefícios ou vantagens resultantes.

A nível governamental, para que haja uma compatibilidade dos recursos e racionalidade nas ações, este processo deve ser promovido sem interrupções e com a participação de todos os órgãos. É buscando esta integração que adota-se no Brasil, o Sistema de Planejamento Integrado, também conhecido como Processo de Planejamento – Orçamento, consubstanciado nos seguintes instrumentos, todos contemplados no art. 165 da Constituição Federal: *Plano Plurianual*; *Lei de Diretrizes Orçamentárias* e *Lei de Orçamentos Anuais*.

Plano Plurianual

É um plano de médio prazo que compreende as interações que relacionam o presente ao futuro, para um período de tempo que abrange o segundo exercício financeiro de um mandato presidencial até o primeiro exercício do mandato subsequente. Este instrumento norteia o planejamento estratégico da administração, orientando os programas de duração contínua e instituindo de forma regionalizada, os objetivos e metas para as despesas de formação ou aquisição de bens de capital. Deve-se salientar que, conforme prescreve o § 1º do art. 167 da Constituição Federal, nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no Plano Plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

Lei de Diretrizes Orçamentárias

Compreende os objetivos e metas, a partir de uma opção técnica e política, a serem alcançadas a curto prazo. Integra desta maneira o planejamento operacional, procurando maximizar os resultados do período de vigência, que é o exercício financeiro subsequente a sua publicação.

A finalidade da Lei de Diretrizes Orçamentárias é explícita na redação do § 2º do art. 165 da Constituição Federal:

“A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.”

Deve-se destacar a inclusão nos orçamentos anuais de dotação global não especificamente destinada a determinado programa ou unidade orçamentária, cujos recursos serão utilizados como fonte compensatória para abertura de créditos suplementares.

Tal definição diz respeito às Reservas de Contingências, cuja forma de utilização e montante serão estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias visando evitar desfigurações no planejamento e na programação da administração.

Lei Orçamentária Anual

Para possibilitar a concretização das metas planejadas no plano plurianual, elabora-se a Lei Orçamentária Anual, esta obedecendo, orientações da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Este instrumento é de grande importância à programação de ações do Executivo, haja vista que é vedado o início de programas ou projetos não incluídos na Lei Orçamentária Anual, condição imposta no inciso I do art. 167 da Constituição Federal.

Os quadros demonstrativos da receita e da despesa e as tabelas explicativas da proposta orçamentária bem como os resultados da administração nos exercícios anteriores, são partes de seu conteúdo, refletindo a política e os programas governamentais no sentido de dar maior transparência ao orçamento.

Esta forma de mensagem e de comunicação segue ao que prevêm os arts. 2º e 22º da Lei 4.320/64. Todos esses fatores fazem da Lei Orçamentária Anual um meio capaz de organizar a materialização do conjunto de ações e objetivos que foram planejados visando alcançar as metas outrora propostas pelo governo.

Prazos de encaminhamento e devolução dos instrumentos de planejamento.

PROJETO	ENCAMINHAMENTO		DEVOLUÇÃO	
	AO PL		AO PE	
Plano Plurianual	4 meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial (31 de agosto)		Até 15 de dezembro do exercício em que for encaminhado.	
Lei de Diretrizes Orçamentárias	8 meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (15 de abril)		Até 30 de junho	
Lei Orçamentária Anual	4 meses antes do encerramento do exercício financeiro (31 de agosto)		Até 15 de dezembro	

PL – Poder Legislativo

PE – Poder Executivo

Fonte: Silva, Lino Martins (2000, p. 58)

3.3 CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS

São as autorizações constantes na lei orçamentária para a realização de despesas. São créditos oriundos do Tesouro, de outras fontes e os transferidos para órgãos federais. Tais créditos são discriminados pelos órgãos e unidades orçamentárias segundo a classificação institucional.

Créditos Adicionais

São as autorizações de despesas não completadas ou insuficientemente dotadas na lei do orçamento e classificam-se em :

- a) *créditos suplementares* – destinam-se a reforçar a dotação orçamentária que se tornou insuficiente durante a execução do orçamento.
- b) *créditos especiais* – destinados a atender as despesas para as quais não haja dotação específica, isto é, sua ocorrência indica a existência de erros de planejamento.
- c) *Créditos extraordinários* – destinados ao atendimento de despesas imprevisíveis e urgentes, como decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

3.4 PROCESSO LEGISLATIVO

O processo de elaboração e discussão da proposta orçamentária, de acordo com o rito processual brasileiro, compreende uma série de formalidades legais e operacionais, apresentados a seguir:

Iniciativa: É a responsabilidade de apresentar o projeto de lei orçamentária ao legislativo. Compete privativamente ao Presidente da República enviar ao Congresso Nacional o Plano Plurianual, o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e as propostas do orçamento.

Na situação do titular da iniciativa não exercer no prazo determinado pela Constituição, ocorre o crime de responsabilidade e será considerada como proposta a lei vigente no próprio exercício.

Discussão: É a fase de votação da proposta elaborada pelo Executivo, em plenário. Esta será dada em sessão do Congresso Nacional, subdividindo-se em emendas, redação final e votação.

Sanção: É a aceitação do titular do Poder Executivo ao projeto de lei aprovado pelo Legislativo.

Veto: É a situação do titular do Poder Executivo não aceitar o projeto de lei, vetando-o total ou parcialmente, relatando o motivo do veto dentro de 15 dias úteis contados do seu recebimento. O veto poderá ser rejeitado, pela maioria absoluta dos deputados e senadores, em escrutínio secreto, o que determinará o retorno do projeto para promulgação pelo Presidente da República.

Promulgação: É o atestado da existência de uma lei, não sendo obrigatória até a sua publicação. Deve-se dizer que o ato de sancionar caracteriza simultaneamente a promulgação da lei, pois demonstra a sua

executabilidade. Se decorrido o prazo de 15 dias úteis do recebimento do projeto de lei pelo Presidente da República, sem nenhuma manifestação de sanção ou veto, e sem sua promulgação dentro de 48 horas, esta é efetuada pelo Presidente do Senado.

Publicação: É quando se dá o conhecimento de uma nova lei, publicando-a no Diário Oficial da União, o que acaba por acarretar a sua obrigatoriedade.

A exigência da aprovação dos projetos pelo Congresso Nacional, impondo o cumprimento dos respectivos prazos, permite o planejamento e o controle da execução dos programas do governo. Estas matérias são de tal importância, que a própria Constituição Federal em seu art. 68 não permite a delegação de competência do Congresso Nacional ao Presidente da República para referido assunto.

3.5 PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

O orçamento público atua como instrumento de controle das atividades financeiras do governo. Por este motivo deve ser orientado por determinadas regras ou princípios, todos contemplados nos preceitos constitucionais e na lei que estatui normas gerais de Direito Financeiro (Lei nº 4320/64), destinados a reforçar a utilização do orçamento como instrumento transparente, que apresenta a arrecadação e a aplicação realizada pelo Poder Executivo; além de democrático, que permite aos órgãos de representação popular exercer sua ação fiscalizadora sobre o assunto. Entre os princípios utilizados, destacamos aqueles que refletem com fidedignidade a essência da elaboração, aprovação e execução do orçamento.

Anualidade: Esse princípio estabelece que o orçamento deve ser programado para um período anual. Fundamenta-se esta periodicidade

por ser difícil formular previsões de gastos para intervalos superiores a um ano, além de possibilitar a realização mais freqüente do controle prévio e subsequente por parte do Poder Legislativo.

Deve-se considerar que tais vantagens beneficiam os serviços públicos existentes e os investimentos a curto prazo, sendo assim, os programas anuais vêm sendo acompanhados de planos plurianuais, que possibilitam ao governo desempenhar com segurança os investimentos a longo prazo, permitindo uma aplicação dos recursos dentro de uma seqüência lógica.

Unidade: Conforme o princípio da unidade todas as receitas e despesas devem estar contidas numa única lei orçamentária, desta maneira apresenta demonstrado o equilíbrio financeiro, pelo confronto das duas somas de receitas e despesas.

Uma outra interpretação é de que a unidade refere-se a unidade de caixa, ou seja, todas as receitas devem ingressar a um caixa único de onde sairão os recursos para cobrir todas as despesas. A contabilidade deverá registrar em uma conta única, a entrada e a saída de dinheiro.

O objetivo deste princípio é possibilitar o controle mais fácil do Poder Legislativo sobre as origens e destinações dos fundos públicos.

Universalidade: Determina que todas as receitas e todas as despesas devem ser incluídas no orçamento. Também estabelecendo que estas devem constar da Lei Orçamentária pelos seus totais, vedada quaisquer deduções. Neste raciocínio as contas devem sempre apresentar seus valores brutos, nunca sendo descritas em valores líquidos, ou seja, mesmo que uma receita seja afetada por uma dedução, a mesma deverá aparecer pelo seu total e a afetação figurar na despesa.

O § 1º do art. 6º da Lei 4.320/64 deixa explicito este entendimento:

“As cotas de receitas que uma entidade pública deva transferir a outra incluir-se-ão, como despesa, no orçamento da entidade obrigada a transferência e, como receita no orçamento da que as deva receber.”

Equilíbrio: O conceito mais difundido sobre este princípio diz que o orçamento deverá manter o equilíbrio financeiro, entre as receitas e as despesas. Porém existe uma corrente, que concebe o equilíbrio entre as receitas próprias ou ordinárias (correntes) e as despesas ordinárias ou de operações (correntes). Admitindo, ao se tratar de despesas com investimentos, a distribuição desta carga financeira pelos exercícios que serão beneficiados por esse mesmo investimento. Para tanto o governo deve recorrer ao crédito público, como meio de adquirir recursos para a aquisição de bens de capital ou a realização de investimentos.

Em qualquer situação este princípio vem demonstrar que o Estado não deve ter por objetivo apurar superávits contínuos, haja vista que a sua eficiência não deve ser mantida por tal critério, mas sim pela satisfação das necessidades públicas. Outrossim, verifica-se que superávits contínuos, demonstram que não estão sendo atendidas as necessidades públicas, logo a população está sofrendo uma carga tributária não revertida em seu favor.

Deve-se ressaltar que o déficit continuado também é criticável, pois sua ocorrência implica em transferência de carga tributária a populações futuras.

Sendo assim, pode-se considerar o princípio do equilíbrio, como tendo uma conotação financeira a ser analisada á longo prazo.

Exclusividade: Deverão ser incluídos no orçamento apenas assuntos que lhe sejam pertinentes. Conforme determinação expressa no § 8º do art. 165 da Constituição Federal:

“A Lei Orçamentária Anual não contará dispositivo estranho à previsão da receita e a fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.”

O objetivo é impedir a utilização de um procedimento legislativo rápido, em razão dos prazos e da relevância do assunto, para implementarem medidas que em tramitação regular não obtivessem êxito ou levassem mais tempo para promulgação.

Especificação: O princípio da especificação preconiza que as receitas e despesas orçamentárias devem ser autorizadas pelo Legislativo em parcelas discriminadas e não globais. Para tanto, apresenta-se o orçamento sob um aspecto formal, que classifica e designa os seus itens, de tal modo que estão sempre vinculados a um programa e nunca de modo isolado e global.

Esta regra reforça a ação fiscalizadora do Poder Legislativo no Brasil, os sistemas e os graus de especificação são determinados nos anexos da Lei 4.320/64, respectivas alterações.

Publicidade: Os fundamentos dos sistemas democráticos, abrangem a publicidade como uma das bases essenciais do governo. Salvo situações excepcionais, em geral ligadas a segurança nacional, não deve haver sigilo na atuação do poder público. Isso se aplica principalmente no orçamento, pois é a peça fundamental da atividade do governo.

Outra razão da publicidade do orçamento é que este como lei, para se tornar obrigatório, deve ser publicado, a fim de tornar-se conhecido, logo, válido.

Clareza: É a exigência de que o orçamento seja de fácil compreensão pelo povo e fácil controle por seus representantes. Neste sentido, a intitulação dos programas de trabalho devem ser auto-explicativos, possibilitando o entendimento das metas e objetivos do governo.

Uniformidade: O orçamento deve conservar em todos os exercícios, uma estrutura uniforme. De modo a permitir o acompanhamento, através dos anos, do tratamento dado pelo governo as diversas necessidades coletivas e os seus respectivos custos.

Desse modo, os critérios de classificação das receitas e despesas públicas, devem manter a homogeneidade nos vários exercícios, possibilitando uma comparação ao longo do tempo.

Não-afetação da receita: Esse princípio postula que todos os recursos sejam recolhidos a uma caixa única do Tesouro, sem discriminação quanto a sua destinação. No entanto, a Constituição Federal em seu art. 167, inciso IV, somente consagrou este princípio para as receitas provenientes de impostos, admitindo algumas exceções descritas no próprio artigo.

3.6 ORÇAMENTO – PROGRAMA

O orçamento – programa é a técnica orçamentária vinculada ao planejamento econômico e social, por isso, somente pode surgir no Brasil, com o desenvolvimento do orçamento clássico.

A primeira experiência brasileira surgiu na Constituição do Estado da Guanabara em 1961. Baseado nessas regras constitucionais, o governo do Estado organizou Planos de Perspectivas e Planos de Ação que se apoiaram na técnica do orçamento – programa.

Na década de 1960-1970, o Brasil, como todo o mundo, encaminhava-se para a adoção do orçamento por programas. Então, começava-se a implantar no país o Sistema Nacional de Planejamento.

Em 1963, o Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa apresentou as diretrizes que constituíram a nova etapa do planejamento governamental, passando o orçamento a ser o elemento básico da ação planejada. Tais princípios foram efetivados após 1964 com a adoção legal do orçamento – programa, embasado na Lei 4.320/64 e com a reformulação orçamentária incluída no texto da Constituição Federal de 1967.

O atual texto constitucional de 1988, contemplou avanços satisfatórios sobre a matéria orçamentária, mencionando, no § 9º do art. 165, lei complementar que disporá sobre normas de gestão financeira. Entretanto, enquanto a lei complementar não for aprovada, as normas da Lei 4.320/64 continuam em pleno vigor.

Apresentada a introdução do orçamento – programa no Brasil, podemos afirmar que este tem hoje, a seguinte definição: é um programa de trabalho governamental expresso em termos monetários, que evidencia os objetivos a serem alcançados, seus custos e as fontes dos recursos, demonstrando, assim, a política econômica financeira do Governo.

A elaboração do orçamento – programa resulta de um trabalho técnico, cuja finalidade é atingir a máxima racionalidade no emprego do dinheiro público, para atender as expectativas sociais. A conjugação desses trabalhos permite a tomada de decisão calçada em soluções técnicas, cuja resolução proposta será a de maior eficácia para o desfecho do problema.

A elaboração do orçamento – programa abrange quatro etapas:

Planejamento: Preliminarmente é necessário conhecer o problema existente, verificando-se as causas que o estão originando. Após a

determinação da situação, realiza-se o diagnóstico, discriminando as suas conseqüências à sociedade, para então, apontar as possíveis soluções. Como última etapa do planejamento ordenam-se as alternativas propostas em ordem de prioridade e dentro de uma seqüência lógica de execução, definindo-se os objetivos a atingir.

Programação: É a definição das atividades necessárias à consecução dos objetivos a atingir, com os respectivos detalhamentos de todas as ações que deverão ser implementadas.

Projeto: É a estimativa dos recursos humanos, materiais e financeiros, necessários para o cumprimento e execução das atividades.

Orçamentação: É a aplicação da devida classificação programática, indicando a estimativa dos recursos financeiros necessários para pagar as atividades e as respectivas fontes de recursos. Fornecendo, assim, os indicativos necessários a inclusão das alternativas na proposta orçamentária.

No orçamento – programa, as metas governamentais são classificadas em funções do governo e estas são divididas em sub-funções, programas, projetos, atividades e operações especiais. O anexo nº 5, da Lei nº 4.320/64, alterado pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Orçamento e Gestão, padroniza a estrutura e a codificação da classificação funcional programática. Adotando duas lógicas classificatórias: a *funcional*, que indica as áreas onde as despesas estão sendo realizadas, e a *programática*, que identifica no que as despesas estão sendo efetivadas.

O orçamento – programa é um instrumento de governo, que consolida os planos físicos e financeiros, servindo como um meio de descentralização administrativa de delegação de competência e de apuração de responsabilidades, dando início ao processo de controle.

Outrossim, permite a aferição e a avaliação da execução dos programas de trabalho do Governo.

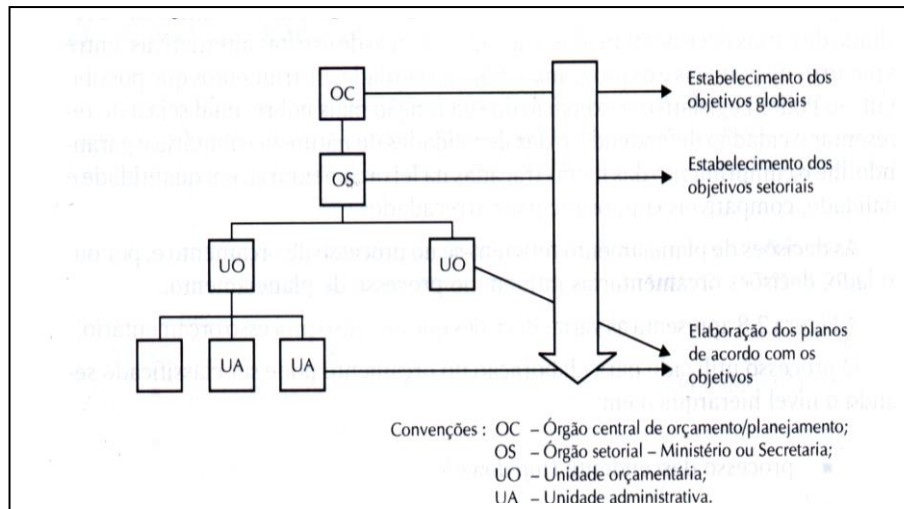
3.7 TÉCNICAS DA ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

As leis orçamentárias são conseqüências de várias decisões tomadas pelos diversos níveis de governo, que participam da elaboração da sua proposta. Quando a proposta é remetida ao Poder Legislativo, este avalia de forma global, sem o conhecimento mais aprofundado das necessidades das unidades de base da estrutura governamental. Desta maneira, é de grande importância a forma como são consolidadas às propostas das unidades governamentais e o seu nível de participação na elaboração do orçamento.

Segundo a definição do professor Lino Martins da Silva (2000), os processos de elaboração do orçamento podem ser classificados em três tipos, segundo o nível hierárquico que os regem: *processo descendente (top down)*; *processo ascendente (up down)*; *processo intermediário ou misto*.

Processo descendente: Neste processo é no nível mais alto da hierarquia que se estabelecem os objetivos, sem maior consideração aos meios, haja vista que os órgãos abaixo executores, elaboram seus planos de trabalho de acordo com os objetivos indicados pela cúpula.

Este processo apresenta a vantagem, por ser elaborado pela cúpula administrativa, de apropriar os recursos de forma sincronizada, sem o risco de duplicar serviços, sempre com uma visão abrangente das necessidades do governo. Porém, por serem impostos às unidades executoras, estas pode não compartilhar das metas apresentadas, além de haver o risco das propostas não serem compatíveis com os reais meios das unidades de base.

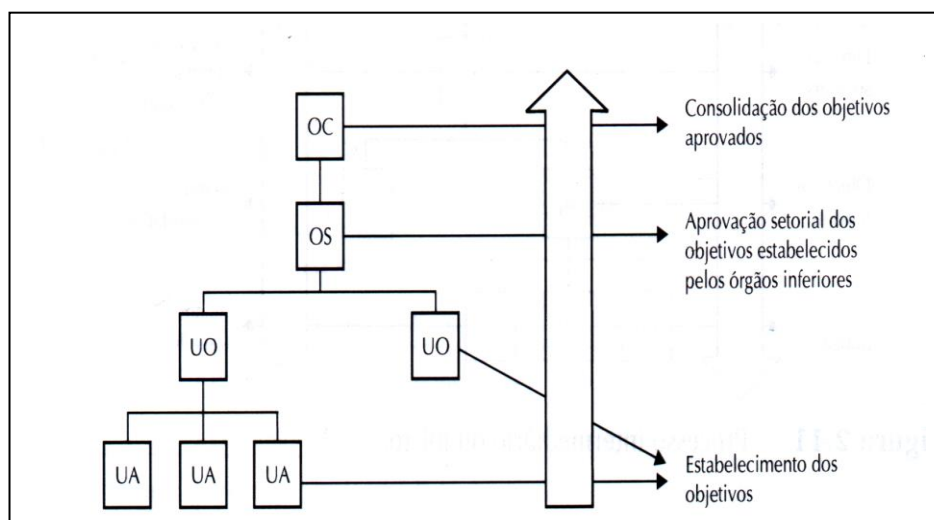


Processo descendente ou “top-down”.

Fonte: Silva, Lino Martins (2000, p.62)

Processo ascendente: Os objetivos aqui são indicados pelos órgãos inferiores da hierarquia, cabendo a cúpula apenas a consolidação dessas metas. Cada unidade executora apresenta seus objetivos locais, impondo seu planejamento conforme suas necessidades em relação aos meios disponíveis.

Pelo fato de serem elaborados pelas unidades de base, a programação é compatível com os meios executivos e, desta maneira promove a adesão dos órgãos, servindo como motivador. Com tudo, sendo os objetivos traçados pelas unidades executoras, estes são determinados com uma visão limitada do governo, tendenciando a concentrar recursos em programas de manutenção, por ausência de objetivos. Outro fator negativo é o risco de haver duplicação de serviços, ocasionando desperdícios de recursos.



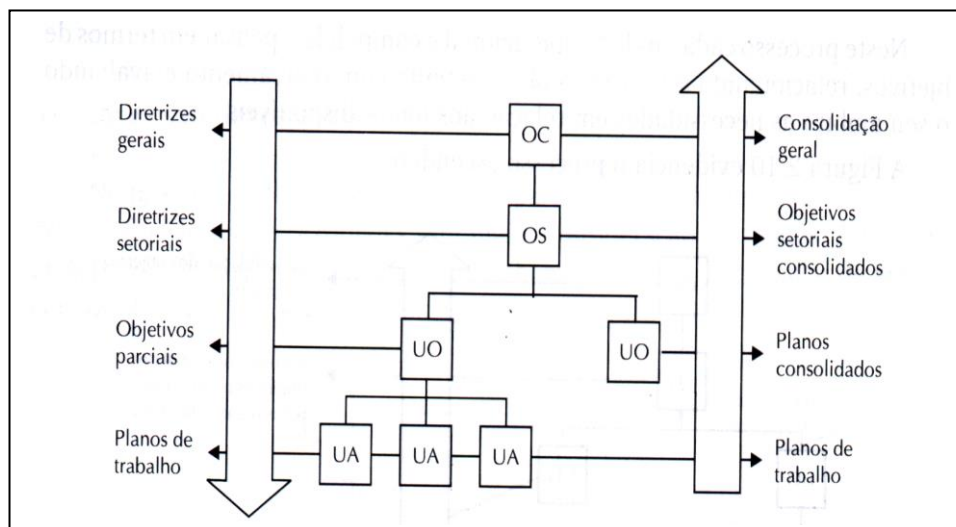
Processo ascendente ou "up-down".

Fonte: Silva, Lino Martins (2000, p.63)

Processo intermediário ou misto: Neste processo a cúpula administrativa traça as diretrizes e os objetivos em função dos meios e as unidades executoras elaboram os planos de trabalho, para posterior consolidação até o órgão central de planejamento. É a que se adota no Brasil.

Este mecanismo promove uma maior interação entre os vários níveis de governo, trazendo, por consequência, adequação dos objetivos nos meios, evitando planos inexigíveis e possibilitando o vislumbrar de objetivos mais abrangentes. Outrossim, obtém adesão das unidades executoras e elimina o risco de duplicação de serviços.

Como desvantagem tem-se um processo mais burocrático, lento e complexo. A dificuldade de planejar por parte das unidades administrativas fica evidente, além da tendência do órgão central de planejamento agir de modo autoritário ao realizar os cortes orçamentários, no momento da consolidação das propostas.



Processo intermediário ou misto

Fonte: Silva, Lino Martins (2000, p. 64)

3.8 RECEITAS PÚBLICAS

Conceito

É o conjunto de entradas financeiras originadas tanto em decorrência do poder de império do Estado, como do poder de gerir seu patrimônio econômico-administrativo. Com a finalidade de patrocinar as funções do Governo.

Neste sentido, Receita Pública é o recolhimento de bens aos cofres públicos, que por força de lei e de técnica orçamentária recebem classificações distintas, como veremos a seguir:

Classificação das Receitas

As Receitas Públicas podem ser classificadas em dois grupos: Receita Orçamentária e Receita Extra-Orçamentária.

Receita Orçamentária: é aquela que integra o orçamento, sendo devidamente instituída pelas entidades de direito público. As Receitas Orçamentárias são classificadas em categorias econômicas, conforme art.

11 da Lei 4.320/64, divididas em: Receitas Correntes e Receitas de Capital. As categorias econômicas desdobram-se em Subcategorias Econômicas e fontes de receitas e estas são desdobradas em subfontes, que são analisadas em rubricas e sub-rubricas. Toda essa especificação, cuja receita deverá ser enquadrada é discriminada no Anexo nº 2 da Lei Federal nº 4.320/64.

Código da Classificação Orçamentária: 1.1.1.3.02.01/02	
Desdobramento	Interpretação
Categoria Econômica	Receita Corrente
Subcategoria Econômica	Receita Tributária
Fonte	Impostos
Subfonte	Imposto s/ Produção e Circulação
Rubrica	Imposto s/ Operações relativas à Circulação de Mercadorias e s/ Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações
Sub-rubrica	Cota – parte do Estado
	Cota – parte do Município

Quadro demonstrativo do desdobramento da classificação das receitas orçamentárias.

Fonte: Silva, Lino Martins (2000, p. 106)

Receitas Correntes: São aquelas que não provenham da alienação de um bem de capital, não estejam, na lei, definidas como de capital e estejam vinculadas a uma despesa corrente. As operações correntes são transações que o Governo realiza, sem resultar em alterações dos bens de capital, ou seja, alterações no seu patrimônio.

Receitas de Capital: São aquelas que provêm da alienação de um bem de capital, as que estejam na lei, definidas como de capital, a obtenção de empréstimos, recebimento das amortizações de empréstimos concedidos e as que estejam, por ato do poder público vinculadas a uma operação de capital. As operações de capital são as que resultam em alterações nos bens de capital, ou seja, alterações no patrimônio.

Conforme § 4º do art. 11 da Lei 4.320/64 as receitas obedecem ao seguinte esquema:

1. Receitas Correntes

1.1 Receita tributária: é aquela oriunda da competência do Estado de tributar;

1.2 Receita de contribuição: é a resultante de contribuições sociais e contribuições econômicas;

1.3 Receita patrimonial, agropecuária e industrial: compõem-se de rendas provenientes da utilização de bens pertencentes ao Estado, como aluguéis, arrendamentos, juros, participações e dividendos; da produção vegetal, animal e de derivados; e da indústria extrativa mineral, de transformação e de construção.

1.4 Receita de serviços: é a derivada de serviços de comércio, transportes, comunicações, serviços hospitalares, etc.

1.5 Receitas transferidas: são as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de Direito público ou privado, quando destinado a atender a despesas de manutenção e financiamento, destinadas a atender despesas correntes.

1.6 Outras receitas correntes: são as provenientes de multas, juros de mora, indenizações e restituições, receita da cobrança de dívida ativa e outras.

2. Receitas de Capital

2.1 Operações de crédito: são fontes oriundas da realização de dívidas, advindas de empréstimos e financiamentos, podendo ser internos ou externos.

2.2 Alienação de bens: são captadas através da venda de bens patrimoniais móveis ou imóveis, são conversões de bens em moeda corrente. Devendo-se salientar que conforme redação do art. 44 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (LRF), é proibido aplicar o produto da receita de capital derivado de alienação de bens e de direitos

que integram o patrimônio público para o financiamento de despesas correntes.

2.3 Amortizações de empréstimos: são fontes através das quais se recebem valores dados anteriormente por empréstimos a outras entidades de direito público.

2.4 Transferências de capital: são fontes recebidas de outras entidades, de direito público ou privado, destinadas a atender despesas de capital.

2.5 Outras receitas de capital: recursos oriundos de superávit do orçamento corrente e outros destinados a patrocinar despesas de capital.

Receita Extra-Orçamentária

A Receita Extra-Orçamentária compreende os recolhimentos que constituirão compromissos exigíveis, cujo pagamento não depende de autorização orçamentária, ou seja, independe de autorização legislativa. São valores arrecadados que, em princípio, não pertencem ao Estado, sendo este depositário de valores destinados a esse título, como cauções, fianças, consignações e outras.

As receitas extra-orçamentárias não pertencem ao poder público, são entradas compensatórias do ativo e passivo financeiro e deverão ser devolvidas, assim que as formalidades exigidas forem cumpridas.

Como exemplo temos as cauções e as fianças bancárias, que são valores exigidos nas contratações de obras, serviços e compras, como garantia ao Estado do comprometimento do contratado.

Estágios da Receita

A receita pública é composta por etapas consubstanciadas e desenvolvidas pelos seguintes estágios: *Previsão; Lançamento; Arrecadação e Recolhimento.*

a) *Previsão*: é a expectativa da receita que o Estado pretende arrecadar no exercício financeiro, com a finalidade de custear as atividades programadas. Para se chegar à valores monetários utilizam-se vários métodos de estimativa, viabilizando a mensuração da provável receita, de modo a possibilitar a elaboração dos programas de governo.

b) *Lançamento*: é o ato administrativo que o Governo utiliza, com a intenção de identificar o contribuinte ou o devedor, além de indicar respectivos valores e vencimentos. Como objeto de lançamento temos os seguintes:

- *de origem tributária*: conforme os conceitos do Código Tributário Nacional, Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, são objetos de lançamentos os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria. Havendo uma variação nas modalidades de lançamento: o direto, cuja iniciativa compete ao Fisco; por homologação, que compete exclusivamente ao próprio contribuinte realizar o lançamento para posterior verificação da autoridade pública; por declaração, que é procedida pelo Fisco com base em declarações prestadas pelo contribuinte.

- *as prestações periódicas*: aluguéis, arrendamentos e outras relativas a bens patrimoniais do Governo.

- *os serviços*: industriais, agrônomos, extração mineral, de transporte, etc., cuja importância não tenha sido imediatamente arrecadada após a prestação do serviço.

c) *Arrecadação*: é o ato pelo qual o Estado recebe o crédito a ele devido, sendo estes recebimentos promovidos pelos agentes arrecadadores que entregam as receitas ao tesouro Público.

d) *Recolhimento*: é o ato da entrega do numerário arrecadado pelos agentes arrecadadores às repartições ou ao Banco Oficial. A partir deste momento o valor está disponível ao Tesouro do Estado. O recolhimento obedece ao princípio de unidade de tesouraria, segundo o qual devem ser englobadas todas as receitas orçamentárias e extra-orçamentárias a uma conta única do Estado.

As importâncias relativas a tributos, multas e créditos da Fazenda Pública, lançadas mas não cobradas, ou não recolhidas no exercício de origem, constituem dívida ativa a partir da data da sua inscrição. Já aquelas não sujeitas a lançamentos ou não lançadas serão escrituradas como receita do exercício em que forem arrecadadas, desde que até o ato do recebimento não tenham sido inscritas como dívida ativa.

3.9 DESPESA PÚBLICA

Conceito

Sabe-se que, *“constituem Despesa Pública os gastos fixados na lei orçamentária ou em leis especiais e destinado à execução dos serviços públicos e do aumento patrimoniais ; a satisfação do compromisso da dívida pública; ou ainda à restituição ou pagamento de importâncias recebidas a título de cauções, depósitos, consignações.”* (Kohama, 1996, p. 109)

A despesa do Estado deve obedecer fundamentalmente aos princípios da: *utilidade, legitimidade, oportunidade, legalidade, economicidade.*

Segundo, Lino Martins da Silva (2000), os princípios são assim conceituados:

Utilidade: a utilidade é o princípio em função do qual a despesa deve atender ao custeio do gasto necessário ao funcionamento dos

organismos do Estado, bem como dos serviços públicos, objetivando ao atendimento da coletividade. Este princípio caracteriza-se não somente diante das necessidades de ordem política, referente à despesa do próprio Estado, mas também se evidenciando quando mostra a satisfação de exigências fundamentais à vida da coletividade.

Legitimidade: a utilidade da despesa deve ser enquadrada nos limites da legitimidade. A despesa para ser legítima precisa enquadrar-se nas seguintes condições:

- consentimento coletivo: manifestado pela representação popular. Assim, as despesas públicas estão legitimadas através da discussão da lei orçamentária.
- Possibilidade contributiva: a regra é de que não se pode exigir esforço excessivo dos contribuintes, esta prática traria uma quebra na harmonia que deve haver entre a entidade arrecadadora e os contribuintes.

Oportunidade: Este princípio decorre diretamente da legitimidade e estabelece que a despesa, para ajustar-se propriamente a necessidade coletiva, deve ser oportuna. A oportunidade evidencia-se na própria execução da despesa em função: de uma necessidade pública e coletiva.

Legalidade: A legalidade como princípio, significa que o administrador público está em toda a sua atividade funcional sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não deve afastar-se sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade da disciplina, civil e criminal.

Economicidade: Este princípio significa que as atividades da administração devem ser avaliadas pela relação custo-benefício na aplicação dos recursos públicos. Os gestores devem colocar entre suas

preocupações os aspectos ligados à viabilidade, eficiência e eficácia das operações.

Classificação das Despesas

A despesa pode ser classificada nos seguintes aspectos, conforme interpretação do professor Lino Martins da Silva (2000):

- quanto à natureza;
- quanto à competência político-institucional;
- quanto à afetação patrimonial;
- quanto à regularidade.

Quanto à natureza

- a) Orçamentária – é aquela cuja realização depende de autorização legislativa e que não pode efetivar-se sem crédito orçamentário correspondente. Portanto, é a que integra o orçamento, isto é, a despesa discriminada e fixada no orçamento público.
- b) Extra-Orçamentária – é aquela paga à margem da lei orçamentária e, portanto, independente de autorização legislativa, pois se constitui em saída do Passivo financeiro, compensatórias de entradas no Ativo financeiro, oriundos de receitas extra-orçamentárias, correspondendo à restituição ou entrega de valores recebido, como cauções, depósitos, consignações e outros.

Quanto à competência político-institucional

- a) Federal – quando de responsabilidade da União, que a realiza para atendimento de seus serviços e encargos para força de constituição das leis e dos contratos.
- b) Estadual – quando da responsabilidade dos Estados.
- c) Municipal – quanto da responsabilidade dos Municípios.

Quanto à afetação patrimonial

As despesas podem gerar os seguintes reflexos no Patrimônio:

- a) Despesas efetivas – é o conjunto de despesas que contribuem para o decréscimo do patrimônio do Estado. As despesas efetivas são, pois, aquelas cuja responsabilidade de pagamento, o Estado obrigatoriamente assume, fixando dotações orçamentárias anuais. Exemplos: despesas com pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida interna, juros e encargos da dívida externa e outras despesas correntes.
- b) Despesas para mutações patrimoniais – são aquelas despesas oriundas para mutações que em nada diminuem o patrimônio público, constituindo simples saída ou alterações compensatórias nos elementos que o compõem. Exemplos: investimentos, inversões financeiras, amortizações da dívida interna, amortizações da dívida externa, outras despesas de capital.

Quanto à regularidade

- a) Ordinárias – são despesas constantes, ou seja, aquelas que são gastas na manutenção dos serviços públicos. São despesas que se repetem em todos os exercícios. Exemplos: pessoal, material de consumo, serviços de terceiros e encargos.
- b) Extraordinárias – são as despesas esporádicas provocadas por circunstâncias de caráter excepcional e que, por isso, nem todos os anos aparecem nos orçamentos. Exemplos: despesas extraordinárias decorrentes de guerras, enchentes, etc.

Classificação legal da Despesa Orçamentária

Na visão do professor Lino Martins da Silva (2000), as despesas possuem a seguinte classificação legal:

- Jurídico
- Econômico
- Administrativo Legal

a) Enfoque jurídico: podem ser:

- despesas fixas – são as que têm caráter permanente. São estabelecidas por lei e, por conseguinte, só por outra lei podem ser alteradas. Exemplos: despesas com pessoal, custeio dos serviços e outros fixados em lei.
- Despesas variáveis – são as que somente serão realizadas de acordo com as necessidades dos serviços, como por exemplo: diárias, ajuda de custo, serviços extraordinários, investimentos, etc.

b) Enfoque econômico: classifica-se em duas categorias:

- despesas correntes – são os gastos de natureza operacional, realizados pela administração pública, para a manutenção e o funcionamento de seus órgãos. Exemplos: pessoal e encargos sociais, juros e encargos de dívida interna, juros e encargos de dívida externa e outras despesas correntes.
- Despesas de capital – são os gastos criados pela administração pública cujo propósito é de criar novos bens de capital ou mesmo adquirir bens de capital já em uso. Exemplos: investimentos, inversões financeiras, amortizações da dívida interna, amortizações da dívida externa e outras despesas de capital.

c) Enfoque administrativo-legal: sob este enfoque, a despesa combina as seguintes classificações, descritas nos anexos da Lei 4320/64.

- institucional
- funcional-programática
- econômica
- fonte de recursos

A *Classificação institucional* corresponde aos órgãos e às unidades orçamentárias que constituem o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias.

A *Classificação funcional-programática* divide a despesa nos seguintes níveis:

1º Nível – Funções: representa o maior nível de agregação das ações do governo nos diversos setores (fins e meios).

2º Nível – Sub-funções: corresponde ao desdobramento das funções de governo, através dos quais se faz a ligação entre os planos de longo e médio prazo aos orçamentos plurianuais e anuais, representando os meios e instrumento de ação organicamente articulados para alcançar objetivos concretos.

3º Nível – Programa: é o desdobramento dos programas representando objetivos parciais identificáveis dentro do produto final de um programa.

4º Nível – Projeto/Atividade: representa o conjunto de ações destinados à materialidade dos objetivos das subfunções e dos programas com seus instrumentos efetivos. Também enquadram-se neste nível as Operações especiais, que não promovem a materialização de objetivos, mas sim o custeio de operações financeiras e obrigações pecuniárias.

A *Classificação segundo às Fontes de Recursos*, completa o detalhamento legal da despesa pública.

Ex.: Código	Interpretação
00	Ordinários não vinculados
10	Diretamente Arrecadados
11	Operações de Crédito
12	Convênios
.....	(outros de acordo com o nível do governo)

Estágios da Despesa

Os procedimentos adotados na realização da despesa pública são classificados em grupos que reúnem operações da mesma natureza. Cada um desses grupos denomina-se estágio.

A despesa pública percorre os seguintes estágios:

- fixação
- empenho
- liquidação
- pagamento

Fixação: A despesa pública tem como obrigatória a etapa de fixação porque está amparado por vários dispositivos da Constituição Federal . Esta veda, expressamente, a realização de despesas que excedam o crédito orçamentário ou adicional, por qualquer um dos poderes.

O Poder Legislativo não pode conceder créditos ilimitados. E também, é proibido à abertura de crédito especial ou suplementar sem autorização legislativa. Além disso, não se pode transpor recursos de uma categoria de programação para outra.

Empenho: É o ato emanado de autoridade competente que cria para o Poder Público, obrigação de pagamento. É o empenho que gera a obrigação de pagar.

O empenho é prévio, isto é, precede à realização da despesa e tem de respeitar o limite de crédito orçamentário. A importância da despesa empenhada fica abatida do crédito orçamentário respectivo e constitui uma garantia para o fornecedor.

O empenho é dividido em três fases:

- licitação
- autorização
- formalização

a) **licitação** – é o procedimento da administração pública destinado a selecionar, entre os fornecedores qualificados, aquele que apresenta proposta mais vantajosa para a administração. A licitação obedece a dois princípios: publicidade e igualdade.

São as modalidades da licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão.

1) *Concorrência*: é a modalidade de licitação entre qualquer interessado que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprove possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para a execução de seu objeto.

2) *Tomada de preços*: é a modalidade de licitação entre interessados previamente cadastrados ou que atenderam a todas as condições exigidas para o cadastramento até o terceiro dia anterior a data do recebimento das propostas observada a necessária qualificação.

3) *Convite*: é a modalidade de licitação entre, no mínimo 03 (três) interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrado ou não, escolhidos pela Unidade Administrativa.

4) *Concurso*: é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios aos vencedores.

5) *Leilão*: é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a Administração, ou de produto legalmente apreendido ou penhorado, a quem oferecer lance igual ou superior ao da avaliação.

6) *Pregão*: É a mais nova modalidade de licitação instituída, exclusivamente no âmbito da União, nos termos do Decreto nº 3555, de 08 de agosto de 2000 e Medida Provisória nº 2182, de 28 de junho de 2001. Promovendo a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns, em sessão pública, por meio de propostas de preços escritas e lances verbais. Esta modalidade não se aplica às contratações de obras e serviços de Engenharia, bem como às locações imobiliárias e alienações em geral.

b) **Autorização** – a autorização é efetuada pelos ordenadores de despesa, que são definidos como toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem reconhecimento de dívida, emissão de empenho, autorização de pagamento, concessão de adiantamento, suprimento de fundos ou dispêndios de recursos do Estado ou pelos quais este responde. A autorização constitui decisão, manifestação ou despacho do Ordenador, isto é, a

permissão dada pela autoridade competente para a realização da despesa.

c) **Formalização** – corresponde a dedução do valor da despesa feita no saldo disponível da dotação, e é comprovada pela emissão da Nota de Empenho. (Anexo Nº 02)

As modalidades do empenho são as seguintes: *empenho-ordinário, empenho-global, empenho por estimativa e o sub-empenho.*

João Angélico (1995), apresenta a seguinte definição para as modalidades de empenho:

Empenho-ordinário: quando se emite a determinado credor e relativo a uma única prestação de valor indivisível. Não há parcelamento na liquidação da obrigação, nem descontos, nem acréscimos. São definidos o valor e o credor.

Empenho-global: é o empenho que engloba pagamentos parcelados relativos a determinado contrato. O credor e as suas obrigações são perfeitamente definidos. A diferença desta modalidade de empenho para a modalidade ordinária, é que essa esclarece a forma de pagamento, ou seja, seu histórico. Geralmente o empenho-global se refere a pagamentos sucessivos e do mesmo valor. Ex.: alugueis, conservações, manutenções, limpeza, etc.

Empenho por estimativa: quando não se conhece o valor da despesa, emite-se a nota de empenho-estimativa. Define-se o credor e o objeto da despesa. A despesa total só será conhecida por aproximação, já que não se pode saber o valor exato da despesa.

Sub-empenho: emite-se sempre o sub-empenho à conta do empenho-estimativa. Este empenho reduz, como as demais modalidades de empenho, a dotação, mas o sub-empenho reduz o valor do empenho-estimativa. O sub-empenho não poderá ser emitido com valor que ultrapasse o saldo disponível do empenho-estimativa.

Liquidação: a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. Essa verificação tem por fim apurar a origem e o objeto do pagamento, a importância exata e a quem se deve pagar para extinguir a obrigação.

A liquidação da despesa por fornecimento feito ou serviços prestado, terá por base o contrato, o ajuste ou acordo respectivo, a nota de empenho e os comprovantes de entrega do material ou da prestação efetiva do serviço.

As fases deste estágio são:

- a) recebimento da mercadoria ou do serviço;
- b) inspeção e liberação;
- c) laudo de medição
- d) atestado de prestação de serviço;
- e) requisição;
- f) controle interno;
- g) autorização de pagamento e,
- h) cheque.

Pagamento: é o último estágio da despesa. O credor comparece perante o agente pagador, identifica-se e recebe seu crédito e dá a competente quitação, essa atividade constitui a última operação do processamento da despesa.

Fases deste estágio:

- a) liquidação da obrigação;
- b) quitação do credor;
- c) contabilização.

3.10 BENS PATRIMONIAIS

Kohama (1996) descreve patrimônio como um conjunto de bens, diretos e obrigações pertencentes à pessoa física ou jurídica. A interpretação real deste conceito nos leva à seguinte ilação prática: o patrimônio é composto pela somatória dos bens, mais os diretos (ativo), subtraindo-se às obrigações (passivo) possuído por uma pessoa física ou jurídica.

Patrimônio Público: por analogia compreende o conjunto de bens, direto e obrigações avaliáveis em moeda corrente das entidades que compõem a Administração Pública. O patrimônio público não é somente o relativo as entidades públicas, mas as entidades que compõem a Administração Pública.

Bens públicos: Segundo o Código Civil Brasileiro: “São públicos os bens do domínio nacional pertencentes à União, aos Estados ou aos Municípios. Todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.” Art. 65.

Bens de uso comum do povo: são conhecidos como Bens de Domínio Público, pois são utilidades postas à disposição do povo de forma gratuita ou remunerada. São todos aqueles destinados ao uso direto e imediato da coletividade (povo) em virtude de uma destinação formal, quer seja por dispositivo legal, quer seja por resultado de fatos naturais.

Bens de uso especial: são aqueles bens que por estarem a serviço público e constituírem uma utilidade pública, sempre dependente de interferência de pessoas que administram o serviço público. Estão destinados à prestação de um serviço público, e só conservam esse caráter enquanto têm essa destinação.

Bens dominicais: são os que constituem o patrimônio público, como objetivo de direito pessoal ou real. Estes é que interessam à contabilidade pública, pois são os que merecerão registros e escrituração contábil; os demais, conquanto façam parte do conjunto de bens públicos, pelas suas características especiais, não constituem o seu patrimônio.

Os bens dominicais, que constituem o patrimônio público e são considerados para efeito de escrituração contábil, são identificados como: Disponível (caixa – numerário) – Bens Móveis e Imóveis e de natureza Industrial, e a discriminação usual de cada um desses grupos.

Bens Móveis – os bens que sua natureza são suscetíveis de movimento próprio, ou de remoção por força alheia, os que por determinação de lei ou direitos reais sobre objetos, móveis, os direitos de obrigação e as ações correspondentes, bem como os direitos de autos e também, os diversos materiais para o serviço público, o numerário, os valores, títulos e os efeitos que existirem na caixa ou nos cofres públicos.

Bens Imóveis – são bens imóveis por sua natureza ou por destino, ou pelo objeto a que se referem, tudo quanto o homem incorporar permanentemente ao solo, como a semente lançada a terra e construções, de modo que não se possa retirar sem destruição, modificação, fratura ou dano. Tudo quanto no imóvel o proprietário mantiver intencionalmente empregado em sua exploração industrial, ou comodidade; direito à sucessão aberta, etc.

3.11 CONTABILIDADE PÚBLICA

A contabilidade, a nível de governo, tem por missão produzir com oportunidade e fidedignidade, relatórios que demonstrem as mutações do patrimônio, além de orientar e controlar a execução das ações financeiras e orçamentárias do Estado.

Deste modo, para o desempenho das suas atribuições consoante ao que estabelece a Lei 4.320/64 em seu art. 85, a Contabilidade Pública utiliza-se de contas escrituradas nos seguintes sistemas:

- a) Sistema Orçamentário – registra a previsão das receitas e a fixação das despesas, de acordo com a Lei de Orçamento, acompanhando todas as suas fases, da arrecadação e do pagamento.
- b) Sistema Financeiro – abrange todas as operações de débitos e créditos de natureza financeira, tanto as orçamentárias como extra-orçamentárias.
- c) Sistema Patrimonial – trata do movimento da parte econômica, registrando as variações do Ativo e Passivo. Mantendo analiticamente todos os bens de caráter permanente, bem como os registros sintéticos dos bens móveis e imóveis.

O Brasil adota o regime contábil misto, ou seja, de caixa para as receitas, somente lançando as receitas arrecadadas no exercício; de competência para as despesas, registrando as despesas apropriando-as ao exercício conforme o fato gerador, que é o empenho.

A execução orçamentária, financeira e patrimonial da administração federal é processada pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, implantado conforme Instruções Normativas nº 022, de 22 de dezembro de 1986 e nº 24, de 29 de dezembro de 1986, da Secretaria do Tesouro Nacional. Este sistema é um instrumento formado por meio de computadores,

interligados a uma base única, possibilitando a realização da receita e da despesa da União, por via bancária e em estrita observância ao princípio da unidade de caixa.

Desta maneira toda a arrecadação é obrigatoriamente recolhida à conta do Tesouro Nacional, no Banco do Brasil.

No que se refere à contabilidade é objetivo do SIAFI permitir a segurança e a tempestividade das informações geradas a todos os níveis da administração, tornando os trabalhos dos órgãos de contabilidade mais efetivos, na análise e nas tomadas de contas.

Contabilização

A contabilidade da Administração Federal obedece a um plano de contas integrado pela relação de contas e a Tabela de Eventos. Além do elenco de contas, que apresenta os seus desdobramentos em todos os níveis de classificação, faz parte também, a tabela de eventos. Os eventos são codificações formadas por seis algarismos, utilizados no preenchimento das telas do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, correspondendo a atos e fatos administrativos, que ao serem transcritos no sistema realizam automaticamente os registros contábeis correspondentes.

Os lançamentos por eventos são efetuados pelas próprias unidades administrativas, através do preenchimento da nota de lançamento que gera a entrada de dados e os lançamentos contábeis inerentes e formadores do sistema.

O próprio sistema realiza os lançamentos de eventos, quando necessários ao complemento de registros decorrentes de uma operação.

A nota de lançamento é uma tela do SIAFI utilizada para registro das movimentações financeiras, efetuadas na conta única.
(ANEXO N° 03)

Seqüência de operações na execução orçamentária da Administração Federal

Abertura de crédito: Tão logo seja publicada a Lei Orçamentária Anual, começam-se os preparativos para sua execução a partir do primeiro dia do exercício financeiro. O Ministério do Planejamento e Orçamento toma as providências com vistas a introduzir, via fita magnética, os dados orçamentários no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal. Desta operação surge a Nota de Dotação que registra no SIAFI o desdobramento dos créditos previstos no Orçamento Geral da União, destinados às unidades orçamentárias, denomina-se esta operação de destaque descentralização de créditos.

A descentralização de créditos das unidades orçamentárias para outras ou para unidade administrativa sob sua jurisdição, denomina-se provisão. Sendo que a utilização dos créditos recebidos mediante provisão, só poderá ocorrer em despesas pertinentes a programa de trabalho vinculado às atividades da unidade que efetuou o provisionamento.

O registro no SIAFI desta movimentação de crédito é efetuado pela Nota de Movimentação de Crédito, bem como a anulação, usando sempre os eventos correspondentes. (ANEXO N°04)

O empenho da despesa somente poderá ser emitido, quando houver crédito disponível na unidade administrativa responsável e este possuir o mesmo programa de trabalho do empenho pretendido.

Cronograma de Desembolso

O cronograma de desembolso é a programação de utilização dos recursos financeiros adotado pelo órgão setorial do sistema de programação financeira, que verifica as necessidades para a realização dos programas de trabalho, conforme o fluxo de caixa do governo. Por

sua vez, a Secretaria do Tesouro Nacional libera os valores aprovados para o saque dos ministérios ou órgãos, de acordo com o comportamento das receitas recolhidas, que é controlada conforme a fonte de recurso.

Os órgãos setoriais fazem a descentralização de recursos, fixando o limite de saque de cada unidade orçamentária e administrativa, tendo em vista o cronograma de desembolso setorial.

Essas movimentações dos recursos entre as unidades do Sistema de Programação Financeira são executadas através de:

Cota: movimentação de recursos da conta única do órgão central para o setorial.

Repasse: liberação de recursos do órgão setorial para a entidade da administração indireta.

Sub-repasse: liberação de recursos dos órgãos setoriais às unidades gestoras de sua jurisdição.

A liberação de recursos da Secretaria do Tesouro Nacional é efetuada por fontes de recursos, ou seja, limita-se e controla-se os pagamentos dentro de cada fonte, de forma a vincular a liberação ao respectivo recolhimento.

Todas as liberações de cotas, repasses e sub-repasses têm a importância transferida da unidade de origem e de destino, com a emissão de Ordem Bancária INTRA-SIAFI, que é o registro de transferência de recursos entre entidades integrantes da Conta única através de alteração do limite de saque, diminuindo para o emitente e aumentando para a receptora. (Anexo Nº 05)

De posse dos recursos financeiros as unidades gestoras efetuam os pagamentos pertinentes a execução orçamentária, emitindo as ordens

bancárias de pagamentos aos credores que possuem nota de empenho liquidada.

A retenção dos tributos federais é aplicada por meio do registro do evento na nota de lançamento do sistema, que faz o remanejamento das obrigações para recolhimento através de DARF eletrônico (INTRA-SIAFI). É efetuada a transferência de recursos, tendo o valor deduzido no total da conta a pagar na Secretaria do Tesouro Nacional, registrando como receita recebida, no órgão emitente o valor do referido DARF.

3.12 SISTEMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, APLICADOS À AERONÁUTICA

A administração do Comando da Aeronáutica exerce a gerência econômica, financeira e patrimonial dos bens e valores públicos a cargo das Organizações sob sua jurisdição, tendo como finalidade dotá-las de meios para o cumprimento de sua destinação constitucional e a realização das missões que lhe sejam atribuídas, bem como a gerência dos recursos de pessoal civil e militar previstos em legislação pertinente.

A determinação das necessidades do Comando da Aeronáutica e o atendimento das mesmas são resultantes de três processos distintos: o operacional, o técnico e o econômico-financeiro.

O processo operacional é determinado pelo Comando, Direção ou Chefia. Em vista da missão ou programa a cumprir, tem por objetivo a estimativa das necessidades, a identificação do bem a adquirir, o serviço a executar e a determinação da oportunidade para a sua utilização ou realização.

O processo técnico é determinado pelos órgãos e agentes especializados e compreende desde a especificação dos bens e serviços mais adequados, até a orientação dos usuários quanto ao seu emprego.

O processo econômico-financeiro diz respeito à obtenção dos recursos necessários às despesas e à verificação, em todos os níveis, do seu justo emprego em condições mais favoráveis de economicidade.

Conceitos Básicos

O Regulamento de Administração da Aeronáutica – RADA apresenta as seguintes definições técnicas:

AGENTE DA ADMINISTRAÇÃO - é toda pessoa que, investida de atribuições e de responsabilidades profissionais no Comando da Aeronáutica, participa da sua administração financeira e patrimonial.

AGENTE DIRETOR - é o Comandante, Diretor ou Chefe da Unidade Gestora e o principal responsável pelos atos e fatos administrativos.

AGENTE DE CONTROLE INTERNO - é o Agente da Administração incumbido da verificação sobre a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos assuntos técnico-administrativos e que assessora o Agente Diretor e o Ordenador de Despesas no cumprimento da legislação e das normas que regem o serviço administrativo no âmbito da Unidade Gestora.

GESTOR DE FINANÇAS - é o Agente da Administração com a função direta de escriturar e movimentar os dinheiros e valores a cargo da Unidade Gestora Executora.

GESTOR DE LICITAÇÕES - é o Agente da Administração com a função de providenciar os atos licitatórios gerados por meio dos processos administrativos aprovados pelo Ordenador de Despesas, abrangendo todas as modalidades de licitação, inclusive as dispensas e as inexigibilidades, na forma prevista na legislação em vigor.

GESTOR DE REGISTRO - é o Agente da Administração com a função de escriturar, cadastrar, alterar, modificar, avaliar e reavaliar os bens móveis permanentes e de uso duradouro, bem como os bens incorpóreos sob a responsabilidade da Organização, executando os devidos lançamentos e acompanhamentos no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI).

ORDENADOR DE DESPESAS - é todo Agente da Administração com competência para executar atos que resultem na emissão de nota de empenho, autorização para pagamentos, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pelos quais esta responde.

ATO ADMINISTRATIVO - é toda a manifestação unilateral de vontade da Administração Pública, que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir ou declarar direitos, impor obrigações aos administrados ou a si própria.

FATO ADMINISTRATIVO - é toda a realização material da Administração, em cumprimento a alguma decisão administrativa.

CARGO - é a posição, dentro de uma organização, definida por lei ou regulamento, ocupada por Agente da Administração, ao qual correspondem atribuições específicas.

FUNÇÃO - é a atribuição inerente ao desempenho da atividade exercida pelo Agente da Administração.

PRESTAÇÃO DE CONTAS - é o processo organizado pela Unidade Gestora Executora ou pelo próprio agente ou pessoa designada, responsável por bens, valores ou dinheiros públicos, constituídos por demonstrativos acompanhados dos documentos comprobatórios das operações de receitas e despesas realizadas.

UNIDADE ADMINISTRATIVA - é a organização encarregada, por atos legais, da gerência de patrimônio, e/ou recursos creditícios e/ou financeiros a ela especificamente atribuídos.

UNIDADE GESTORA (UG) - é a denominação genérica de Unidade Administrativa.

UNIDADE GESTORA COORDENADORA (UGC) - é a Unidade Administrativa com responsabilidade definida na programação orçamentária e/ou no acompanhamento da execução orçamentária, financeira e patrimonial, coordenando uma ou mais ações das Unidades Gestoras vinculadas.

UNIDADE GESTORA EXECUTORA (UGE) - é a Unidade Administrativa que gerencia e processa recursos creditícios, financeiros e realiza atos de gestão patrimonial.

UNIDADE GESTORA RESPONSÁVEL (UGR) - é a Unidade Administrativa que gerencia recursos creditícios e financeiros mas não os processa, podendo, em certos casos, processar os recursos creditícios até a fase de licitação da despesa. É da responsabilidade do Órgão Central de Controle Interno do Comando da Aeronáutica a avaliação dos casos específicos de que trata este item e pela emissão das instruções sobre as responsabilidades das UGR.

As Unidades Administrativas podem ser qualificadas como UGE, UGR e/ou UGC, conforme for estabelecida a sua atuação na execução orçamentário-financeira.

RESTOS A PAGAR – consideram-se restos a pagar as despesas empenhadas e não pagas durante o exercício financeiro.

RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS – são as despesas empenhadas e não liquidadas dentro do próprio exercício financeiro, cuja

inscrição é feita sob este título a fim de que possam, nos termos da legislação, serem liquidadas e pagas no exercício seguinte.

RESTOS A PAGAR PROCESSADOS – são as despesas empenhadas e liquidadas mas não pagas, dentro do próprio exercício financeiro, cujo registro da obrigação é feito sob este título a fim de que possam, nos termos da legislação, serem pagas no exercício seguinte.

SUPRIMENTO DE FUNDOS – é a entrega de numerário a servidor, em casos excepcionais, sempre precedida de empenho para atendimento de despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação.

PLANO DE AÇÃO – O Plano de ação Anual elaborado pelo EMAER, estabelece os créditos previstos para cada uma das entidades do Comando da Aeronáutica, e serão descentralizadas, em sua totalidade ou parceladamente, em função da conjuntura vigente no exercício financeiro considerado.

ORGANIZAÇÕES PROVEDORAS – são as unidades gestoras que efetuam transferências de bens patrimoniais a título de provisão, a partir do estoque de distribuição.

ESTOQUE DE DISTRIBUIÇÃO – é o estoque existente nos almoxarifados ou similares das organizações provedoras ou equivalentes, para distribuição às unidades gestoras do Comando da Aeronáutica.

PROCESSO ADMINISTRATIVO DE GESTÃO (PAG) – é o instrumento utilizado pela organização para organizar e disciplinar o trânsito interno da documentação referente a execução orçamentária, financeira e patrimonial dos recursos das Unidades Gestoras. Os PAG serão abertos no Setor de Controle Interno com numeração seqüencial única, independente de gestão ou natureza do fato administrativo em

pauta e serão indexadas e arquivadas em seqüência numérica, no Setor de Controle Interno da UG, compondo a documentação de prestação de contas.

4. ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO NA BASE AÉREA DE SANTA MARIA

4.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

As informações coletadas para o trabalho foram obtidas nas propostas orçamentárias e nos balanços contábeis, referentes aos exercícios financeiros de 2000 e 2001 da Base Aérea de Santa Maria, unidade gestora do Comando da Aeronáutica.

4.2 PLANEJAMENTO

Sendo a unidade administrativa, base para o estudo, uma instituição militar, deve-se considerar a complexidade e a diversificação das atividades nela desenvolvida. O que implica em uma tarefa de difícil consecução, haja vista o envolvimento existente, de unidades gestoras externas à organização.

A Base Aérea de Santa Maria tem como objetivo principal dar apoio às unidades sediadas, portanto, necessita empreender um orçamento voltado para a manutenção da sua vida vegetativa. Desta forma, aplica esforços para as ações destinadas a garantir o bom funcionamento da organização. Entre o rol destas ações podemos citar algumas relacionadas à manutenção de bens móveis e imóveis, aquisição de materiais de consumo e permanente, gerenciamento de arrendamentos de bens patrimoniais, entre outros.

Para consubstanciar as metas que a organização deseja atingir durante o exercício, seu comando planeja as ações requeridas dentro do que estabelece o Plano de Ação do Comando da Aeronáutica.

O documento orientador para a previsão de investimentos, balizando a elaboração dos planejamentos plurianuais e das propostas orçamentárias de cada exercício denomina-se Plano Diretor. Este plano é

particularmente importante por ocasião da modernização e expansão da unidade, para o cumprimento eficiente e racional de sua missão, em atendimento as reais necessidades do Comando da Aeronáutica. Sendo um documento de planejamento determina o desenvolvimento ordenado da organização, considerando sua atividade operacional, abrangendo um período de 10 anos. Porém, por ser dinâmico, não é imutável durante o seu período de vigência, podendo ser revisado conforme a situação política e econômica do país. Em seu planejamento são estabelecidos os prazos de implantação e início das obras de construção ou demolição, de acordo com as suas prioridades:

- a) prioridade 1: até 02 anos
- b) prioridade 2: de 02 a 05 anos
- c) prioridade 3: de 05 a 10 anos

Após aprovação final, do Comando da Aeronáutica, a organização encaminhará vias do Plano Diretor para os seguintes órgãos: Quinto Comando Aéreo Regional, que é o órgão regional; para o Comando Geral do Ar, que é o órgão setorial; Estado Maior da Aeronáutica, que é o órgão de consolidação das propostas de todo o Comando. Todos integrantes do organograma orçamentário do Comando da Aeronáutica.

4.3 ELABORAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA

No Comando da Aeronáutica a proposta orçamentária é feita de acordo com as normas vigentes que são estabelecidas na Instrução do Comando da Aeronáutica (ICA 170-2), que aprova as Instruções para a Elaboração da Proposta Orçamentária das Organizações do Comando da Aeronáutica. Como foi mencionando anteriormente, a BASM elabora sua proposta em termos de vida vegetativa da Unidade. Em se tratando de assuntos referentes a atividade área (operacional), as unidades sediadas, que são Unidades Gestoras Responsáveis, elaboram suas propostas em

conjunto com as unidades setoriais, a elas diretamente relacionadas no processo orçamentário. Já os recursos destinados aos investimentos, como obras, restaurações, ampliações, etc, são oriundos do Plano Diretor da Unidade, que aponta as necessidades da instituição e indica os créditos necessários à manutenção dessas ações.

O método utilizado para a elaboração da proposta orçamentária é baseado na média de períodos anteriores. Porém o processo de elaboração, permite a inclusão de valores julgados necessários, as ações propostas, conforme programação planejada pelo Comando. Havendo, apenas a exigência de justificativa plausível do acréscimo solicitado.

A proposta orçamentária das Unidades Aéreas da BASM é feita de acordo com a estimativa de anos anteriores que serão encaminhados diretamente aos órgãos em que as mesmas estão subordinadas operacionalmente. EX.: 5º/8º GAv subordinado a II Força Aérea, 1º/10º GAv e 3º/10º GAv subordinados a III Força Aérea.

Sistema de Planejamento e Acompanhamento Orçamentário - SIPLORC

É o *software* que tem por finalidade automatizar o processo de Proposta Orçamentária, desde o seu preenchimento pelas Unidades Gestoras do orçamento do Comando da Aeronáutica até a análise do Órgão consolidador de todas as propostas. Funciona no ambiente Internet Explorer 4.0 ou superior, possui todas as vantagens de uma interface gráfica e todos os recursos de uma página Web. Acessável por qualquer computador com acesso a Intraer, que é a rede integrada de computadores do Comando da Aeronáutica. Este Sistema aplica-se em todas as organizações do Comando da Aeronáutica envolvidas no processo de Planejamento Orçamentário.

Cabe ao Estado-Maior da Aeronáutica (EMAER) orientar e supervisionar as ações de planejamento orçamentário relativa aos Projetos, as Atividades e as Operações Especiais do Comando da

Aeronáutica e optar entre investimentos e custeio, sempre que houver necessidade.

Cabe, ainda, ao EMAER, a formalização dos diversos documentos inerentes ao planejamento orçamentário, bem como a efetivação dos contatos com o Ministério da Defesa, demais órgãos governamentais de planejamento orçamentário e com o comando da descentralização dos créditos no âmbito da Aeronáutica, a Secretaria de Economia e finanças da Aeronáutica – SEFA.

É o EMAER que, após consolidada, encaminha a proposta orçamentária do Comando da Aeronáutica ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Órgãos de Direção Setorial

Compete, aos Órgãos de Direção Setorial a orientação e supervisão das organizações subordinadas quanto ao cumprimento das Diretrizes e Instruções correlacionadas com o Planejamento Orçamentário, bem como a emissão de Instruções Setoriais aplicáveis aos Órgãos das respectivas cadeias de comando.

Estes órgãos são responsáveis pela análise, compatibilização, consolidação das necessidades das organizações subordinadas. A BASM tem como órgão setorial o Comando Geral do Ar (COMGAR).

Órgãos Regionais

As atribuições dos Órgãos Regionais são idênticas as dos Órgãos Setoriais, ajustadas para os respectivos níveis de comando.

São responsáveis pela análise, compatibilização, consolidação das necessidades das organizações subordinadas. A BASM tem como órgão regional o Quinto Comando Aéreo Regional, que por sua vez, tem como missão acompanhar todas as ações realizadas pela Aeronáutica na região Sul.

Elos do Sistema

A Base Aérea de Santa Maria, como elo do Sistema, compete essencialmente as tarefas executivas, cabendo-lhe cumprir as determinações contidas nas Diretrizes e Instruções Gerais e nas Instruções Setoriais, além daquelas complementares, eventualmente emanadas dos Órgãos Regionais. É a Unidade Administrativa responsável pela elaboração da sua Proposta Orçamentária. (ANEXO Nº 06)

Classificações Orçamentárias

As classificações orçamentárias têm a finalidade de propiciar informações para a administração, a gerência e a tomada de decisão.

A classificação institucional compreende os Órgãos Setoriais e suas respectivas Unidades Orçamentárias. Para classificação dos programas de trabalho do Comando da Aeronáutica na Lei Orçamentária, denomina-se como Órgão Setorial o Ministério da Defesa e como Unidade Orçamentária o Comando da Aeronáutica.

Formulário da Proposta Orçamentária

Os formulários são telas que permitem a inclusão dos dados, por intermédio do Sistema Informatizado (SIPLORC) referentes, as suas respectivas opções.

No preenchimento do formulário apresentado pelo SIPLORC, adotam-se os seguintes conceitos:

Ações

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, projeto e operação especial.

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.

Projeto

É 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.

Operação Especial

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. Podem ser enquadradas as seguintes despesas: amortizações e encargos, aquisição de títulos, pagamento de sentenças judiciais, transferências a qualquer título (não confundir com descentralização), fundos de participação, operações de financiamento (concessão de empréstimos), etc.

Períodos Utilizados

Ano T orçamentário: É o ano para o qual se está fazendo a PO.

Ano T-1 orçamentário: É o ano em que está sendo executado o orçamento e sendo realizada a arrecadação.

Ano T-2 orçamentário: É o último ano em que foi executada o orçamento e realizada a arrecadação.

Ano T-3 orçamentário: É o penúltimo ano em que foi executada o orçamento e realizada a arrecadação.

Ano T-4 orçamentário: É o antepenúltimo ano em que foi executada o orçamento e realizada a arrecadação.

Estrutura

A Proposta Orçamentária do Comando da Aeronáutica obedece a estrutura abaixo, de acordo com os Grupos de Fontes de Recursos e com os Tipos de Proposta:

Tesouro

- a) Proposta Orçamentária dos Recursos do Tesouro;
- c) Proposta Orçamentária dos Recursos do Fundo Aeroviário; e
- d) Proposta Orçamentária de Operações Especiais.

Outras Fontes:

Proposta Orçamentária do Fundo Aeronáutico e,
Proposta Orçamentária da CFIAE.



Fonte: Tela do Software SIPLORC

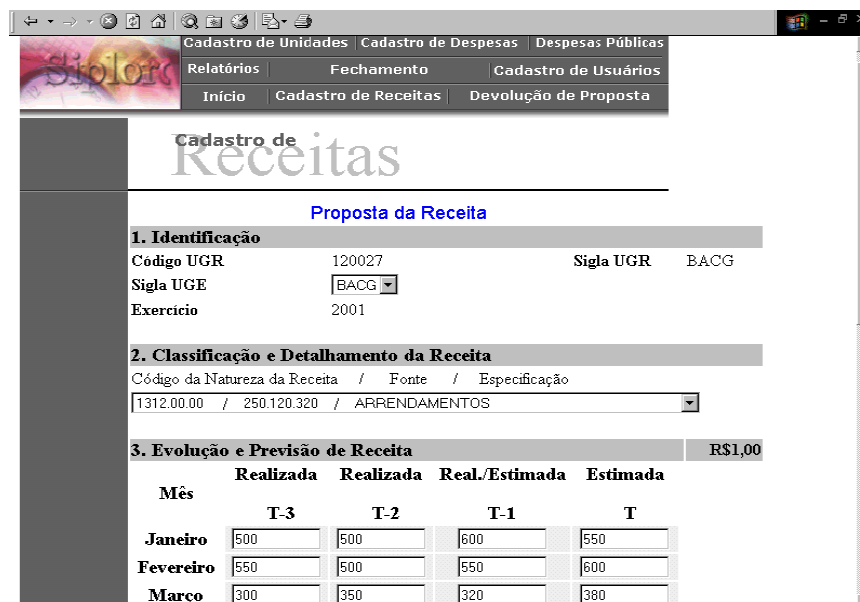
INSTRUÇÕES PARA INSERÇÃO DE DADOS NO SIPLORC

TELA DE ENTRADA

Para a inserção de dados no SIPLORC o usuário deverá acessar o sistema por intermédio de uma “TELA DE ENTRADA”, inserindo os dados identificação exigidos.



Fonte: Tela do Software SIPLORC



Fonte: Tela do Software SIPLORC

TELA DE OPÇÕES DE TRABALHO:

Nesta tela o usuário acessará as diversas opções de trabalho.

PROPOSTA DA RECEITA (PR)

Estes lançamentos têm por objetivo estimar as receitas diretamente arrecadadas pelas Unidades para o ano T orçamentário, bem como

informar a metodologia utilizada na previsão (através do campo: METODOLOGIA DE CÁLCULOS). A metodologia deve ser informada para cada Natureza da Receita (Art. 12 da Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000). A previsão do valor à ser arrecadado será utilizado pelas UG que possuem receitas, com a finalidade de informar cada “Natureza de Receita”, para o exercício orçamentado.

Cadastro de Receitas

Proposta da Receita

Identificação

Código UGR	120027	Sigla UGR	BACG
Exercicio	2001		

Escolha da Classificação e Detalhamento da Receita

No	UGE	Fonte	Código da Natureza da Receita	Especificação
1	BACG	250.120.520	1312.00.00	ARRENDAMENTOS
2	BACG	250.120.520	1600.21.00	SERVIÇOS DE HOSPEDAGEM E ALIMENTAÇÃO
3	BACG	250.120.520	1600.99.00	OUTROS SERVIÇOS
4	BACG	250.120.550	1600.05.01	SERVIÇOS HOSPITALARES
5	BACG	250.120.560	1315.00.00	TAXA DE OCUPAÇÃO DE IMÓVEIS

Inserir

Preenchimento mês a mês (janeiro a dezembro) das Receitas Realizadas em T-3 e T-2 e Receita Realizada / Estimada em T-1 e T.

Fonte: Tela do Software SIPLORC

DESPESAS COM SERVIÇOS PÚBLICOS E COM COMBUSTÍVEIS E LUBRIFICANTES AUTOMOTIVOS

As despesas com serviços públicos (água, energia elétrica e comunicações) são lançados em formulário próprio, sendo estas incluídas na Natureza de Despesa 3.3.90.39. A estimativa de consumo é baseada nos valores registrados no ano T – 2. As despesas com combustíveis e lubrificantes automotivos, são lançadas pela Diretoria de Engenharia (DIRENG), organização provedora do sistema.

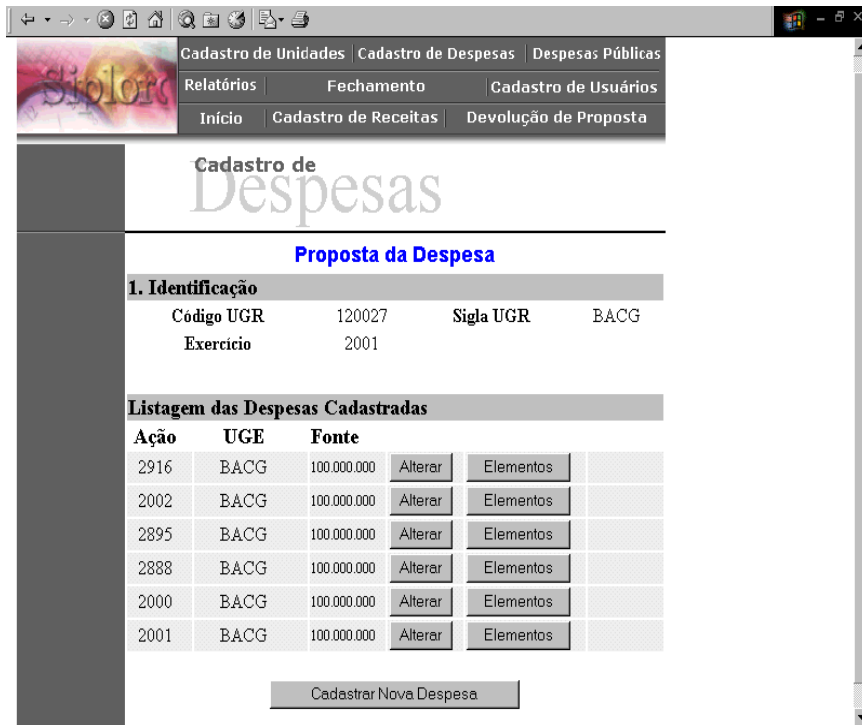
Despesas Públicas			
Despesas com Serviços Públicos			
1. Identificação			
Código UGR	120027	Sigla UGR	BACG
Exercício	2001		
2. Consumo em T-2			
Item	Consumo	Valor(R\$1,00)	
Água (M3)	<input type="text" value="0"/>	<input type="text" value="0"/>	
Energia Elétrica (KWH)	<input type="text" value="1657858"/>	<input type="text" value="188085"/>	
Gasolina (e)	<input type="text" value="0"/>	<input type="text" value="0"/>	
Alcool (e)	<input type="text" value="0"/>	<input type="text" value="0"/>	
Óleo Diesel (e)	<input type="text" value="0"/>	<input type="text" value="0"/>	
Lubrificante (e)	<input type="text" value="0"/>	<input type="text" value="0"/>	
Comunicações	Telefone e Postagem	<input type="text" value="114254"/>	

Fonte: Tela do Software SIPLORC

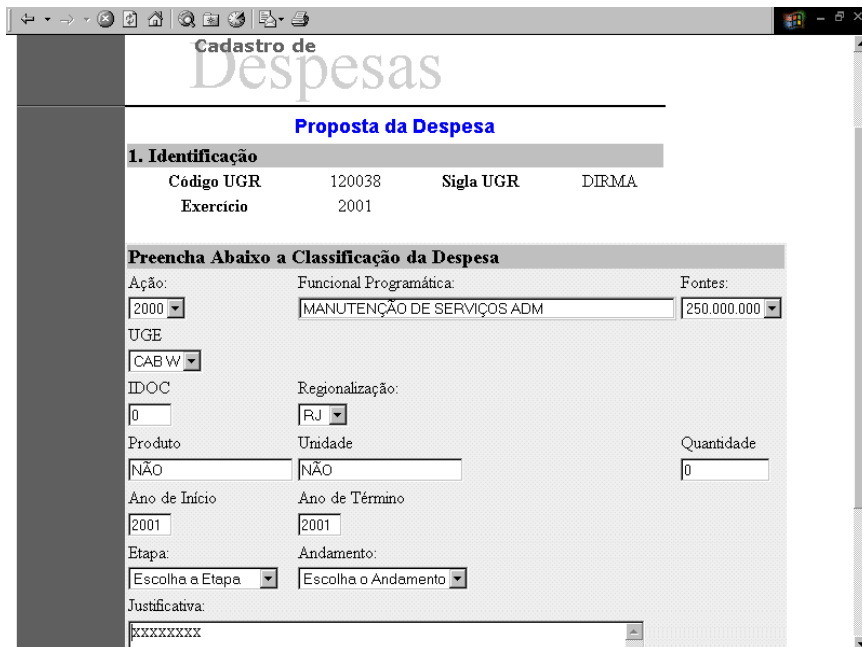
PROPOSTA DA DESPESA

Entrada

Estas informações têm por objetivo propor e justificar os créditos necessários às despesas a serem realizadas pelas Unidades no ano T. As despesas são disponibilizadas em concordância com o Plano Plurianual. O EMAER considerará, como teto, o valor autorizado no ano anterior, para a UGR que não informar de maneira clara o método de cálculo de suas Despesas.



Fonte: Tela do Software SIPLORC



Fonte: Tela

Lançamento dos Elementos de Despesas

Após cadastrar todas as ações, utilizar-se-á esta tela para lançar a natureza das despesas, informando o valor gasto em T-2 e, também, o valor previsto para o ano orçamentário (T).

The screenshot shows a web browser window titled "Siplorc: Inserir novo Elemento de Despesa - Microsoft Internet Explorer". The address bar shows "sas_elementos_master.asp". The page content is organized into several sections:

- Proposta da Despesa**
 - 1. Identificação**

Código UGR	122000	Código UGE	122000
Sigla UGR	6SC	Sigla UGE	6SC
Exercicio	2001		
 - 2. Classificação da Despesa**

Ação:	2891	IDOC:	0	Regionalização:	DF
Funcional Programática:	05.0151.0621.2891				
Fonte Detalhada:	250.120.320				
- Novo Elemento de Despesa**

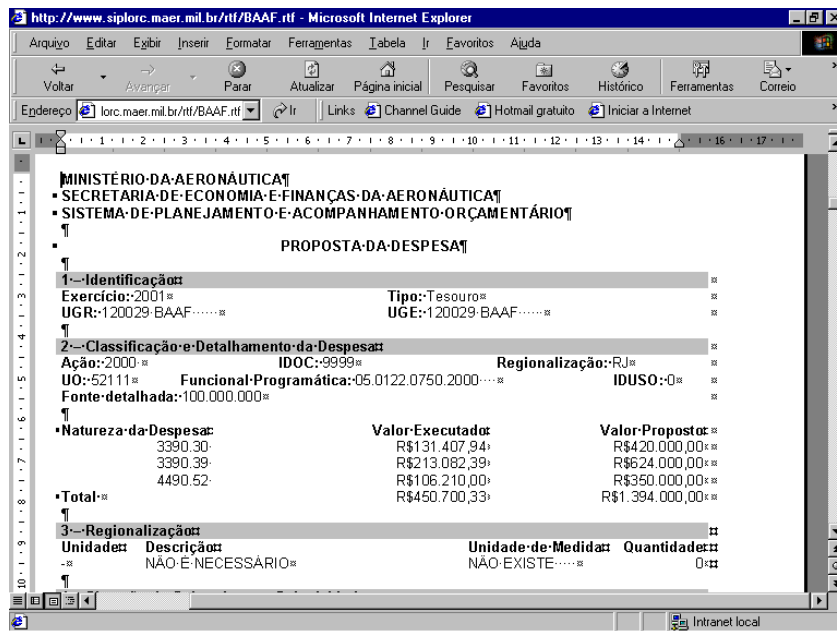
Natureza da Despesa	
3390.30 / MATERIAL DE CONSUMO	
Valor Executado(T-2)	Valor Proposto T
50	50
Inserir Elemento de Despesa	
Limpar o Formulário	

At the bottom of the form, there is a "Voltar" button. The browser status bar shows "Concluído" and "Intranet local".

Fonte: Tela do Software SIPLORC

Relatórios

O relatório pretendido aparecerá, com o nome dos responsáveis e pela proposta na UGR, demonstrando a formatação da impressão do documento. (ANEXO Nº 07 e 08)



Fonte: Tela do Software SIPLORC

Prazos

As Propostas Orçamentárias deverão obedecer os seguintes prazos:

- 19 JAN. – último dia para as UG's digitarem os dados, visando a conclusão de sua Proposta Orçamentária (Receita, Despesa e Operações Especiais).
- 26 JAN.– último dia para os Órgãos Regionais digitarem os dados, na Proposta Orçamentária (campo destinado ao Órgão Regional), em função de sua avaliação das propostas das UG's subordinadas
- 03 FEV. – último dia para os Órgãos Setoriais digitarem os dados, na Proposta Orçamentária (campo destinado ao Órgão Setorial), em função de sua avaliação das propostas das UG's subordinadas.

Disposições Finais

A moeda a ser usada em todas as Propostas Orçamentárias é o real (R\$ 1,00).

As despesas vinculadas ao dólar são lançadas considerando a previsão de câmbio para o exercício, do Banco Central.

4.4 DESCENTRALIZAÇÃO DE CRÉDITO

Logo após a sanção presidencial à Lei Orçamentária, aprovada pelo Congresso Nacional, o Poder Executivo estabelece a programação financeira, que compreende um conjunto de atividades com o objetivo de ajustar o ritmo de execução do orçamento ao fluxo provável de recursos financeiros. Assegurando a execução dos programas anuais de trabalho, realizados por meio do SIAFI, com base nas diretrizes e regras estabelecidas pela legislação vigente.

Em nosso estudo a Programação Financeira se realiza em três níveis distintos abrangendo os seguintes órgãos: a Secretaria do Tesouro Nacional, que é o órgão central; a Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica – SEFA, responsável pelo planejamento setorial; e a Base Aérea de Santa Maria, Unidade Gestora Executora (UGE). (ANEXO Nº 09).

Compete ao Tesouro Nacional estabelecer as diretrizes para a elaboração e formulação da programação financeira mensal e anual, bem como a liberação dos destaques ao órgão setorial, ao qual compete a consolidação das propostas de programação financeira dos órgãos vinculados (UGE) e a distribuição das provisões. À Unidade Gestora Executora cabe a realização da despesa pública nas suas três etapas, ou seja: o empenho, a liquidação e o pagamento.

As Unidades Gestoras Responsáveis, que estão sediadas na BASM, recebem créditos mais não os processam, limitando-se sua gerência até a fase do processo, que antecede a licitação ou sua dispensa.

4.5 DESEMBOLSO FINANCEIRO

Visando cumprir com as suas obrigações financeiras, ou seja, realizar o pagamento dos empenhos liquidados, a BASM solicita o numerário necessário a SEFA, via mensagem SIAFI. Para efetuar este procedimento todos os meses o gestor de finanças, faz o levantamento dos compromissos que provavelmente estarão liquidados no mês seguinte, prevendo deste modo os quantitativos correspondentes. Estas estimativas são embasados nos prazos ajustados e assumidos pelos fornecedores e prestadores de serviços, quando da contratação.

O órgão setorial de programação financeira, a SEFA, libera os sub-repasses a BASM, conforme o seu cronograma de desembolso setorial e os recursos monetários a sua disposição.

A SEFA, por sua vez, recebe as cotas da Secretaria do Tesouro Nacional, com base no cronograma de desembolso ajustado pelo fluxo de caixa do Tesouro Nacional. Ambos os fatores são decisivos, quando da partilha das cotas aos órgãos e ministérios.

4.6 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A execução do orçamento na BASM, transcorre conforme as provisões recebidas. Sendo os valores empenhados segundo a efetivação das ações planejadas e das necessidades surgidas.

Para iniciar este processo utiliza-se, no âmbito da BASM, o Pedido de Aquisição de Material/Serviço (PAM/S), que é o documento que inicia a execução orçamentária. Através dele os vários setores, solicitam a obtenção de material ou serviço. (ANEXO Nº 10)

Visando manter o planejamento e o controle das ações adotadas, existem solicitações de responsabilidade exclusiva de determinados setores. Como exemplos, temos: materiais hospitalares, somente o Esquadrão de Saúde poderá solicitar; material de construção e/ou

serviços de manutenção de bens imóveis, de atribuição única do Esquadrão de Infra-Estrutura. Sempre que um setor qualquer necessitar de um material ou de um serviço, deverá solicitá-lo ao respectivo setor responsável, que por sua vez, providenciará o PAM/S adequado, quando não possuir o objeto da solicitação em estoque.

Somente os itens técnicos, para uso de setores específicos, podem ser solicitados, por estes, através do PAM/S.

Confeccionado o PAM/S pelo setor requisitante, este é encaminhado à Seção de Controle Interno (SCI), que é encarregada de verificar se os princípios orçamentários estão sendo obedecidos quando da efetivação dos atos e fatos administrativos. Na Seção de Controle Interno é aberto o Processo Administrativo de gestão (PAG), o qual recebe um número e agrupa todos os documentos gerados pelo ato e/ou fato ocorrido.

O PAM/S recebido pelo Agente de Controle Interno (ACI) percorre várias etapas, desde levantamento de preços na seção de licitações até ao pagamento através de ordem bancária. Em todas as etapas há o acompanhamento do Agente de Controle Interno (ACI). A seqüência de acontecimentos está ilustrada no anexo Processo de Execução. (ANEXO Nº 11)

Este mesmo processo ocorre na execução orçamentária dos créditos destinados às Unidades Sediadas, pois estas são Unidades Gestoras Responsáveis (UGR), sendo os créditos executados pela BASM. Desta forma, as UGR emitem seus PAM/S, consoantes com os programas de trabalho vinculados aos seus créditos. (ver anexo Processo de Execução).

Paralelo a estes procedimentos de controle e administração interna, são efetuadas as providências pertinentes à execução das despesas, segundo os princípios legais já citados anteriormente.

Existem, também, situações em que a BASM não executa as suas despesas na aquisição de alguns insumos, como peças destinadas

à aviação e o combustível das aeronaves. Estas ações são executadas por organizações provedoras, integrantes do Comando da Aeronáutica, que realizam a distribuição de seus estoques às unidades gestoras componentes do sistema.

Na implantação das ações de investimentos da organização, são direcionados os recursos conforme orientações e prioridades estabelecidas no Plano Diretor da Unidade. Sendo que os créditos destinados a esta finalidade são alocados aos vários projetos, consoantes com as metas selecionadas pelo Órgão Regional do Processo de Planejamento e Orçamento, neste estudo o Quinto Comando Aéreo Regional (COMAR V).

Em virtude da escassez de recursos, vários projetos descritos no Plano Diretor não são contemplados no exercício para o qual foram programados, o que obriga a administração da BASM readequar suas metas. Esta situação, também tem como causa, o fato do COMAR V avaliar as diversas necessidades de seus órgãos subordinados, com uma visão abrangente das possibilidades e das prioridades apresentadas. Nestas circunstâncias sempre há o investimento para determinada ação em detrimento de outra, haja vista que a necessidade de uma entidade é mais emergencial do que em outra.

Análise do Demonstrativo Crédito-Financeiro

Na análise vertical e horizontal do Demonstrativo Crédito-Financeiro, que apresenta os recursos disponíveis da organização entre créditos e numerários, temos o seguinte: Verifica-se no demonstrativo que os créditos autorizados em 2001 foram maiores do que em 2000 (aumento de 25,41%). Porém, a disponibilidade de créditos diminuiu em 2,14% devido a liberação de um maior volume de numerário, sub-repasse, transferido pela SEFA.

Em se tratando de depósitos de terceiros (valores transitórios na contabilidade, que são repassados a entidades. Ex.: Sindicato dos

Funcionários Civis), houve uma diminuição de 98,41% de um exercício para outro, além de uma queda na representatividade nas obrigações em 2001. Esta variação se deve ao fato, de que em 2001 ocorreu com maior rapidez a transferência desses recursos.

Na conta crédito disponíveis ocorreu nos anos de 2000, um saldo de recursos que não foram empenhados, representando 0,03% do total de créditos provisionados à BASM. Sendo assim, estes valores constituíram-se em uma obrigação, haja vista, que créditos não utilizados retornam a Conta Única do Tesouro. Tal fato não ocorreu no exercício de 2001, onde foram utilizados os totais de créditos disponíveis.

Na análise da *conta limite de saque com vinculação de pagamento*¹ foi apresentado um aumento na representatividade no exercício 2001 de 8,40% em relação ao de 2000. Esta variação fica mais evidente numa comparação direta entre os valores, onde se verifica um crescimento em 2001 de 9.506,08%. O que gerou esta situação foi o fato de que em 2001, os contratos com terceiros, por razões alheias a vontade da BASM, não foram cumpridos na sua íntegra, o que provocou o não pagamento dos valores firmados entre as partes.

¹ Conta limite de saque com vinculação de pagamento: são numerários destinados a honrar obrigações contratuais com terceiros.

Análise do Balanço Patrimonial

Numa análise vertical e horizontal do balanço patrimonial, verificamos os seguintes fatos: nota-se o crescimento de 0,53% do Ativo, no exercício 2001, devido ao aumento de 95,23% da conta estoques e 98,99% do Ativo Compensado, sendo que o maior contribuidor foi a conta estoques, com a sua representatividade subindo de 1,81% para 3,52% no total do Ativo. O crescimento exorbitante da conta limite de saque com vinculação de pagamento de 9.506,08% não influi diretamente na análise deste balanço, em virtude de sua pouca representatividade no Ativo total.

Houve um crescimento significativo na Conta Resultado do Período (situação Patrimonial Ativa – situação Patrimonial Passiva) de 631,16%, do exercício de 2000 para 2001, o que trouxe um resultado econômico positivo ao patrimônio.

As contas do Ativo e Passivo compensado tiveram um aumento de 98,99%, devido ao surgimento da conta compensações diversas, que por sua vez, indica que há novos bens ou direitos de terceiros sob responsabilidade da BASM.

Apesar da diminuição registrada na conta de restos a pagar, em 2001, de 1,04%, houve um aumento do número de empenhos não liquidados (restos a pagar não compensados), na ordem de 6,18%. Estas oscilações têm por consequência a diminuição dos restos a pagar processados.

As situações financeiras e patrimoniais podem ser avaliadas da seguinte maneira:

Situação Financeira

Ativo Financeiro
Passivo Financeiro

Balanço de 2000

$$\frac{440.676,79}{440.676,79} = 1$$

Balanço de 2001

$$\frac{431.976,95}{431.976,95} = 1$$

Resultado Patrimonial

Soma do Ativo Real
Soma do Passivo Real

Balanço de 2000

$$\frac{659.850.929,47}{440.676,79} > 1$$

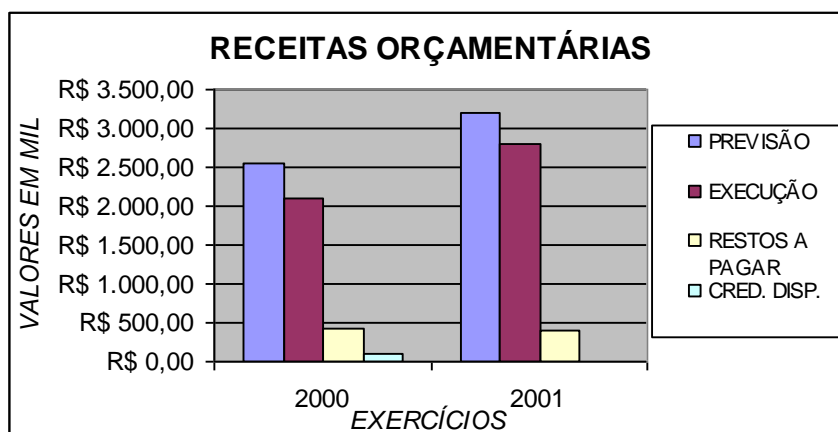
Balanço de 2001

$$\frac{665.180.589,81}{431.976,95} > 1$$

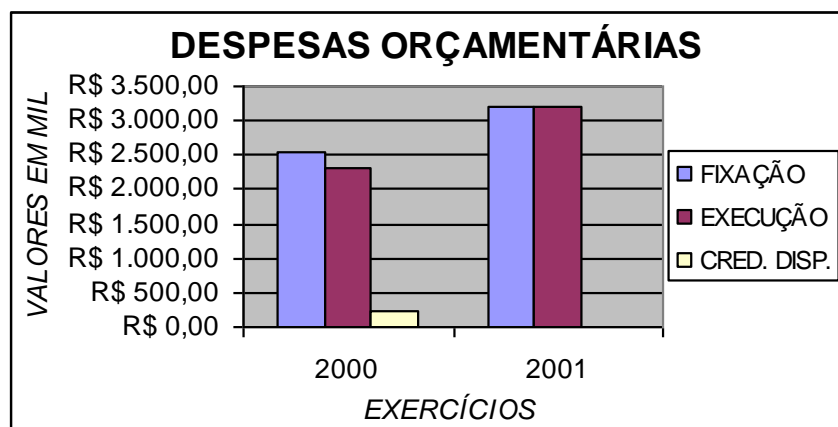
Os índices acima demonstram que a quantidade de créditos, valores realizáveis e valores numerários, são iguais aos compromissos e obrigações exigíveis em curto prazo. Sendo assim, não há “superávit” nem “déficit” financeiros apurados em balanço patrimonial. Em contra partida, há “superávit” patrimonial, devido ao Ativo real ser superior ao Passivo real, ou seja, os bens, créditos e valores são superiores a soma dos compromissos.

Esta situação ocorre, pelo fato, de ser a BASM uma unidade gestora, logo somente assume compromissos quando recebe créditos suficientes, o que gera o equilíbrio das finanças e o crescimento de seu patrimônio, já que os seus recursos são aplicados para a manutenção da organização e não adquire empréstimos para exercer suas funções.

Avaliação dos Resultados Orçamentários



Exercícios	2000	2001
Previsão	R\$ 2.545.992,53	R\$ 3.193.028,58
Execução	R\$ 2.109.166,14	R\$ 2.797.785,07
Restos a Pagar	R\$ 436.069,97	R\$ 395.243,51
Créditos Disponíveis	R\$ 756,42	R\$ 0,00



Exercícios	2000	2001
Fixação	R\$ 2.545.992,53	R\$ 3.193.028,58
Execução	R\$ 2.545.236,11	R\$ 3.193.028,58
Crédito Disponível	R\$ 756,42	R\$ 0,00

Diante das informações apresentadas, verifica-se que em ambos os exercícios houve “déficit” orçamentário. Esta situação é justificada pelo fato de terem sido registradas contas de restos a pagar no encerramento

dos períodos; correndo as despesas conforme valores empenhados no exercício de origem e ficando as receitas para a execução no período seguinte, pois o desembolso financeiro, os sub-repasses, recebidos pela BASM são liberados pela SEFA conforme previsão de liquidação dos empenhos.

Numa análise abrangente, fica evidente a presença de um número elevado de empenhos inscritos em restos a pagar. Este acontecimento traz distorções no resultado orçamentário, sendo necessária muita cautela em sua interpretação.

CONCLUSÃO

Neste trabalho, pôde-se verificar a complexidade do ciclo orçamentário dos órgãos públicos, focalizando os processos de elaboração e a execução orçamentária.

Como foi abordado, o ciclo orçamentário tem vital importância para a Unidade Administrativa Federal, para que a mesma possa planejar-se em termos de gestão de recursos.

No cumprimento de suas atribuições institucionais a Base Aérea de Santa Maria elabora sua proposta orçamentária com muita propriedade, visando manter sua operacionalidade com a eficácia exigida a sua missão. No tocante aos projetos vislumbrados por seu comando, encontra várias barreiras impostas pela limitação econômica vigente no país e também pelas adversidades políticas partidárias que em muitas situações provocam o desentendimento entre o Executivo e o Legislativo, seguido pela falta de seriedade com os assuntos pertinentes ao orçamento público.

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000), nasce a expectativa de uma nova cultura governamental na gestão de recursos. Este mecanismo é reforçado conforme os preceitos básicos da Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001, que promove a integração dos assuntos de administração financeira e contábil, conferido a Secretaria do Tesouro Nacional a atribuição de Órgão Central de Contabilidade.

Inserido neste contexto, procurou-se enfatizar o processo de execução orçamentária da Base Aérea de Santa Maria, através de análises e comparação de dois exercícios financeiros (2000 e 2001), sendo observado por meio dos resultados obtidos, um acúmulo de empenhos liquidados ou não, inscritos em Restos a Pagar, o que nos indica a falta de numerário para pagamento das obrigações e o

recebimento de créditos provisionados próximo do encerramento do exercício.

Apesar de toda a problemática inerente ao sistema governamental, alheio a vontade da Base Aérea de Santa Maria, a mesma está conseguindo gerenciar os recursos a ela destinados, muitas vezes limitados, de forma a cumprir com sua missão constitucional

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANGÉLICO, João. **Contabilidade Pública**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 1995.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1998.
- _____. Lei N.º 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanças da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. São Paulo: Atlas, 1978.
- _____. Lei N.º 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**. 1993.
- _____. Decreto-Lei n.º 200, de 27 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a reforma administrativa**. 1967.
- _____. Decreto nº 3555, de 08 de agosto de 2000. **Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para a aquisição de bens e serviços comuns**. 2000.
- _____. Medida Provisória nº 2182, de 28 de junho de 2001. **Institui no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade e licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências**.
- _____. Ministério da Aeronáutica. Instrução do Ministério da Aeronáutica n.º 172-4. **Execução Orçamentária, Financeira e Patrimonial**. 1998.
- _____. Comando da Aeronáutica. Instrução do Comando da Aeronáutica n.º 170-2. **Proposta Orçamentária**. 2000.
- _____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual SIAFI**. Brasília, Coordenação-Geral de Contabilidade. 1996.
- GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 2º ed. São Paulo: Atlas, 1986.
- KOHAMA, Heilio. **Balanços Públicos teoria e prática**. 2º ed. São Paulo: Atlas, 2000.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública Teoria e Prática**. 5º ed. São Paulo: Atlas, 1996.

MACHADO JR, José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A lei 4.320 comentada**. 30º ed. rev. atual. Rio de Janeiro: IBAM, 2000.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias; ROSA, Maria Berenice. **Contabilidade pública**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SÁ, Antônio Lopes de; Á, Ana Maria Lopes de. **Dicionário de Contabilidade**. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 1994.

____. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. 2000.**

____. **Portaria nº 42, de 04 de abril de 1999**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. 1999.

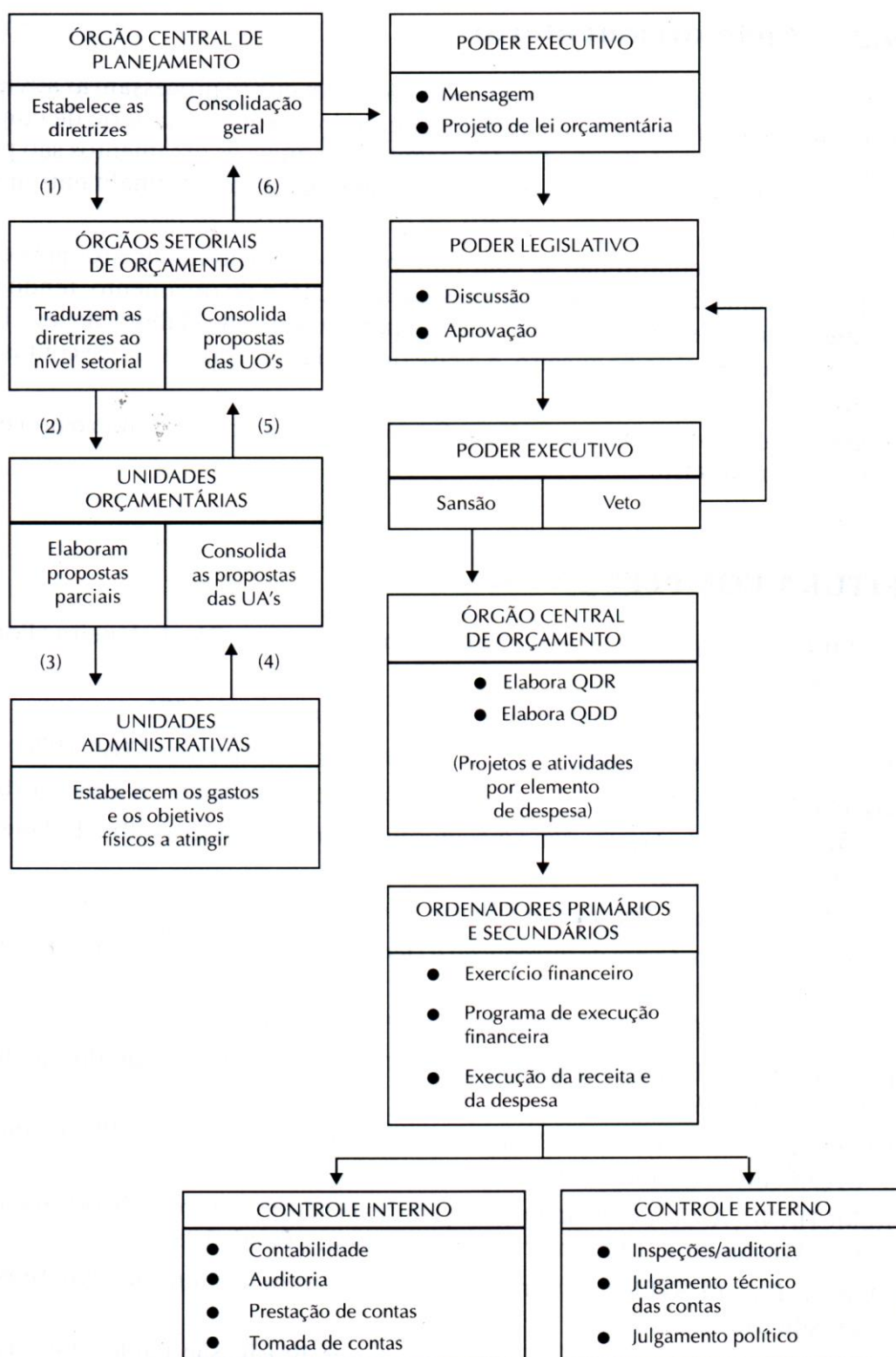
SILVA, José Afonso da. **Orçamento-Programa no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

SILVA, Lino Martins de. **Contabilidade Governamental um enfoque administrativo**. 3º ed. São Paulo: Atlas, 2000.

ANEXOS

ANEXO 01

Fluxo da elaboração, execução e controle do orçamento.



ANEXO 02

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
SIAFI - SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO
GOVERNO FEDERAL

NOTA DE EMPENHO

EMISSÃO : 09 JAN 97 NÚMERO: 97NE00001 ESPÉCIE: EMPENHO DE DESPESA
EMITENTE : 120002/00001 -SECRETARIA DE ECONOMIA E FINANÇAS DA AER.
C.G.C. : 00394429/0001-00 FONE: (061) 226-5100 e 313-2280.
ENDEREÇO: ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BL. "M" 3. ANDAR
MUNICÍPIO: 9701 - BRASÍLIA UF: DF CEP: 70045-900
CREDOR : 033708223-35 - FABIANO DUMONT - CAP.-AV.
ENDEREÇO: SEFA
MUNICÍPIO: 9701 - BRASÍLIA

OBSERVAÇÃO/FINALIDADE
PAM/S Nº 006/SEFA
ART. 45 DL. 93.872/86

CLASS: 1 21101 06008003420270001 008770 100000000 489071 000000

TIPO: ORDINÁRIO MODALIDADE DE LICITAÇÃO: SUPRIMENTO DE FUNDOS
AMPARO: INCISO: PROCESSO: NNN/SEFA/97
UG/MUNICÍPIO BENEFICIADO : DF/
ORIGEM DO MATERIAL : NACIONAL
REFERENCIA DA DISPENSA :
VALOR DO EMPENHO : 1.800,00

HUM MIL E OITOCENTOS REAIS *****

ESPECIFICAÇÃO DO MATERIAL OU SERVIÇO
ITEM: 001 QUANTIDADE

1 VALOR UNITARIO: 1.800,00

VALOR DO ITEM : 1.800,00

SUPRIMENTO DE FUNDOS PARA ATENDER DESPESAS...(01), CONFORME A LETRA “...“
DO ITEM 8.3.2 DA IMA 173-4, NO INTERESSE DO SERVIÇO DO SETORDESTA
ORGANIZAÇÃO.

PRAZO DE APLICAÇÃO: NN DIAS

(01) USAR O TERMO CONFORME O EMPREGO:

- SERVIÇOS ESPECIAIS
- CARÁTER SIGILOSO
- PEQUENO VULTO

RAFAEL B. M.

Fonte: **Tela do SIAFI**

LAURO MAIA

PF1=AJUDA PF2=CONTINUA PF3=SAI PF4=COPIA PF6=LIMPA

Fonte: Tela do SIAFI

ANEXO 04

NOTA DE MOVIMENTAÇÃO DE CRÉDITO

__ SIAFI2001-DOCUMENTO-CONSULTA-CONNC (NOTA MOVIMENTAÇÃO DE CRÉDITO)_____

12/04/02 12:50

USUARIO: CLAUDIO

DATA EMISSAO : 22Jan01 VALORIZAÇÃO : 22Jan01 NUMERO :
2001NC000415

UG EMITENTE : 120002 - SECRETARIA DE ECON. E FINANÇAS DA
AERONAUTICA

GESTÃO EMITENTE : 00001 - TESOURO NACIONAL

UG/GESTÃO FAVORECIDA : 120076 / 00001 - BASM

OBSERVAÇÃO

ATENDER ANTECIPAÇÃO DO PLANO DE AÇÃO 2001. *(10%)*

OBS: ATENDER DESPESAS COM SERVIÇOS PÚBLICOS (ENERGIA ELÉTRICA,
ÁGUA, GÁS)

ESGOTO, ETC.)

EVENTO	ESF	PTRES	FONTE	ND	UGR	PI	VALOR
300063	1	051438	0100000000	339039	120076		45.991,00

LANCADO POR : 08563993100 - ALENIR UG : 120002 22Jan01 15:14
PF1=AJUDA PF3=SAI PF4=ESPELHO PF12=RETORNA

Fonte: Tela do SIAFI

ANEXO 05

ORDEM BANCÁRIA

__ SIAFI2002-DOCUMENTO-CONSULTA-CONOB (CONSULTA ORDEM BANCARIA) _____

12/04/02 12:28 USUARIO : CLAUDIO
DATA EMISSAO : 04Jan02 TIPO OB: 12 NUMERO : 2002OB000001
UG/GESTAO EMITENTE: 120076 / 00001 - BASE AEREA DE SANTA MARIA
BANCO : 001 AGENCIA : 0126 CONTA CORRENTE : 997380632
FAVORECIDO : 310738327-91 - ANTONIO CARLOS PEREIRA
BANCO : 001 AGENCIA : 0126 CONTA CORRENTE : 359092
NUMERO BANCARIO : 000018135-8 RE000001 PROCESSO : PAG
004/BASM/2002

INVERTE SALDO : NAO VALOR : 3.500,00

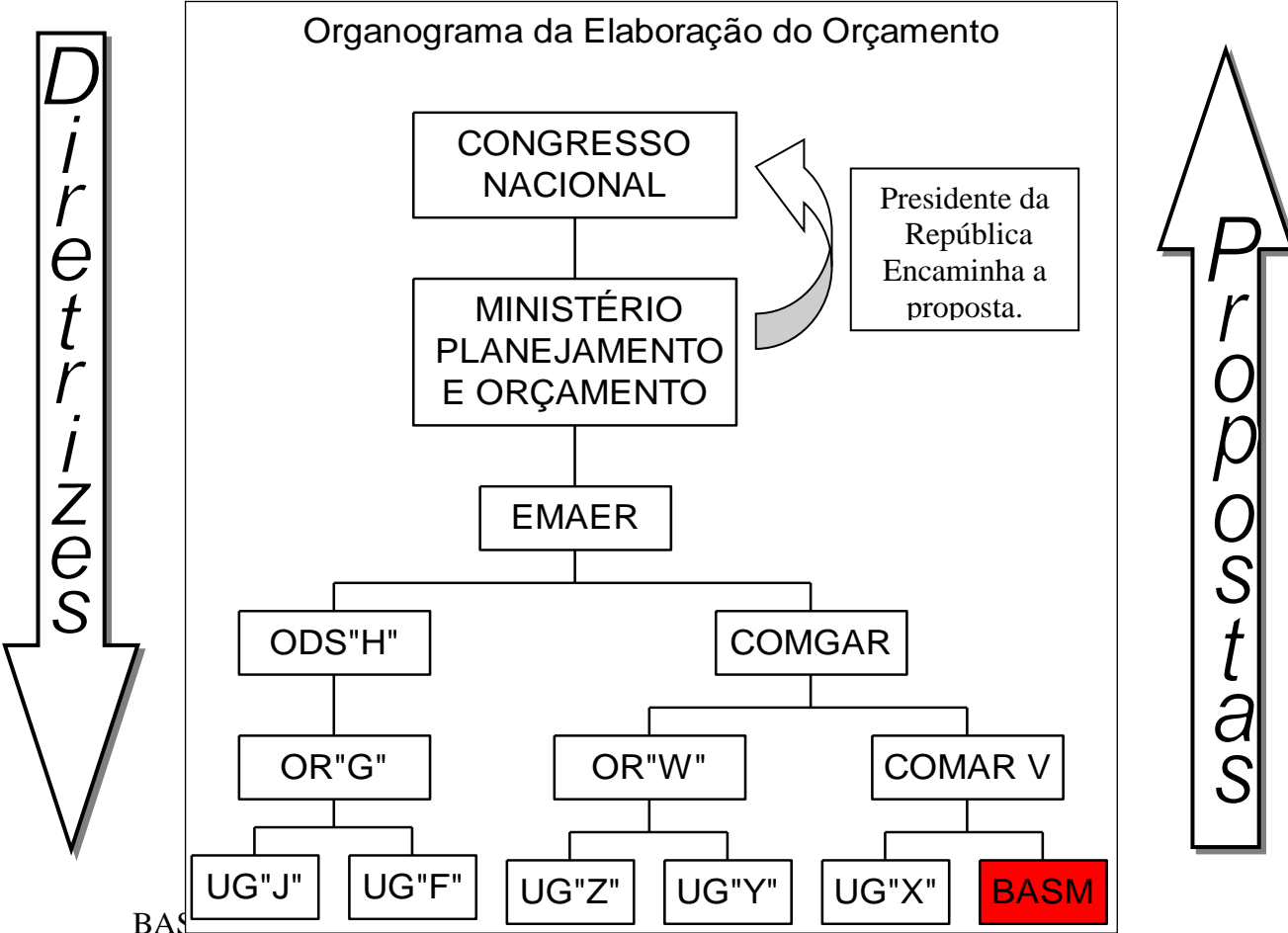
IDENT. TRANSFER. :
OBSERVACAO
PGTO ADIANTAMENTO D41 NAO PROC. JAN/2002.

EVENTO	INSCRICAO 1	INSCRICAO 2	CLASSIF.1	CLASSIF.2	VALOR
700787	CD2166666	01770000009	418000000		3.500,00
560600	0190000000990				3.500,00

LANCADO POR : 42371333034 - JORGE UG : 120076 04Jan02 14:40
PF1=AJUDA PF3=SAI PF4=ESPELHO PF12=RETORNA

Fonte: Tela do SIAFI

ANEXO 06



BAS
COMAR V – Quinto Comando Aéreo Regional / Órgão Regional
COMGAR – Comando Geral do Ar / Órgão de Direção Setorial
EMAER – Estado Maior da Aeronáutica / Consolidador da Proposta

ANEXO 07 B

5 - Justificativas e Comentários (incluir memória de Cálculo)

OS VALORES CONSIGNADOS EM T-2 FORAM ABSOLUTAMENTE INSUFICIENTES PARA ATENTE AS DEMANDAS MÍNIMAS, PRINCIPALMENTE, DEVIDO AO AUMENTO DAS INSTALAÇÕES DO HOSPITAL E AO NÚMERO TOTAL DE PACIENTES ATENDIDOS QUE CHEGARAM A 19.185. PORTANTO PROPÕE-SE OS SEGUINTE AUMENTOS, COM VISTAS A GARANTIR UMA CONDIÇÃO IDEAL DE ATENDIMENTO AOS USUÁRIOS:

ND	T-2	T
339030	14.354,00	143.540,00 (1000%)
339039	7.682,40	46.094,40 (600%)
449052	2.527,00	30.324,00 (1200%)
TOTAIS	24.563,40	219.958,40

Fonte: Relatório do SIPLORC, 2001

ANEXO 08 A

MINISTÉRIO DA AERONÁUTICA
 SECRETARIA DE ECONOMIA E FINANÇAS DA AERONÁUTICA
 SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ACOMPANHAMENTO ORÇAMENTÁRIO

PROPOSTA DA RECEITA

1 - Identificação

Código UGR	120076	Código UGE	120076
Sigla UGR	BASM	Sigla UGE	BASM
Exercício	2000	Tipo da proposta	Fundo Aeronáutico

2 - Classificação e Detalhamento da Receita

Código da Natureza da Receita	1312.00.00
Especificação	ARRENDAMENTOS
Fonte Detalhada	250.120.520

3 - Evolução Histórica da Receita

Receita Realizada		Receita Estimada	
T - 3: 54391	T - 2: 26519.44	T - 1: 30934.8	T : 30934.8

4 - Receita Mensal Realizada / Estimada

Mês	Realizada T - 2	Realz/ Estimada T-1	Estimada T
Janeiro	0	2577.9	2577.9
Fevereiro	3434.95	2577.9	2577.9
Março	3807.12	2577.9	2577.9
Abril	4432.19	2577.9	2577.9
Maio	3857.69	2577.9	2577.9
Junho	1857.7	2577.9	2577.9
Julho	2790.76	2577.9	2577.9
Agosto	2562.01	2577.9	2577.9
Setembro	1215.01	2577.9	2577.9
Outubro	0	2577.9	2577.9
Novembro	2562.01	2577.9	2577.9
Dezembro	0	2577.9	2577.9
Total	26519.44	30934.8	30934.8

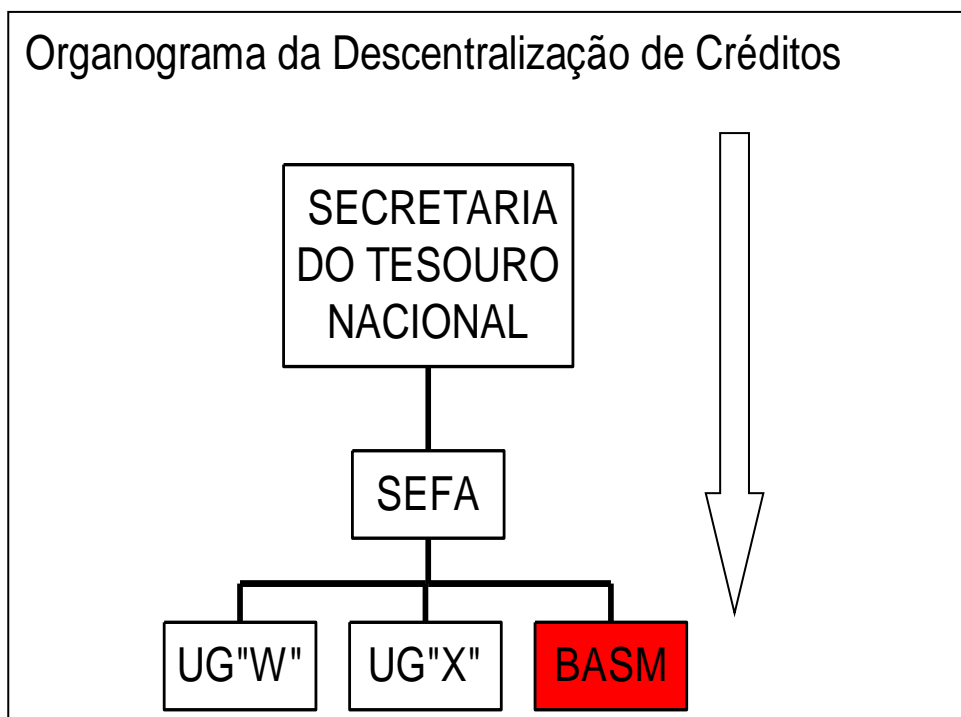
ANEXO 08 B

5 – Justificativas e Comentários (incluir memória de Cálculo)

Haverá um aumento de arrecadação em 2000 (T) em relação a 1998 (T-2), haja vista as licitações de arrendamentos processados e que ocasionarão um aumento da receita.

Fonte: Relatório do SIPLORC, 2000

ANEXO 09



Fonte: Alpes & Lima (Montagem própria, 2002)

SEFA – Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica

BASM – Base Aérea de Santa Maria / Unidade Gestora

ANEXO 10

DIRETORIA DE MATERIAL
PEDIDO DE AQUISIÇÃO DE MATERIAL/SERVIÇO
PAM/S Nr ____/____/____

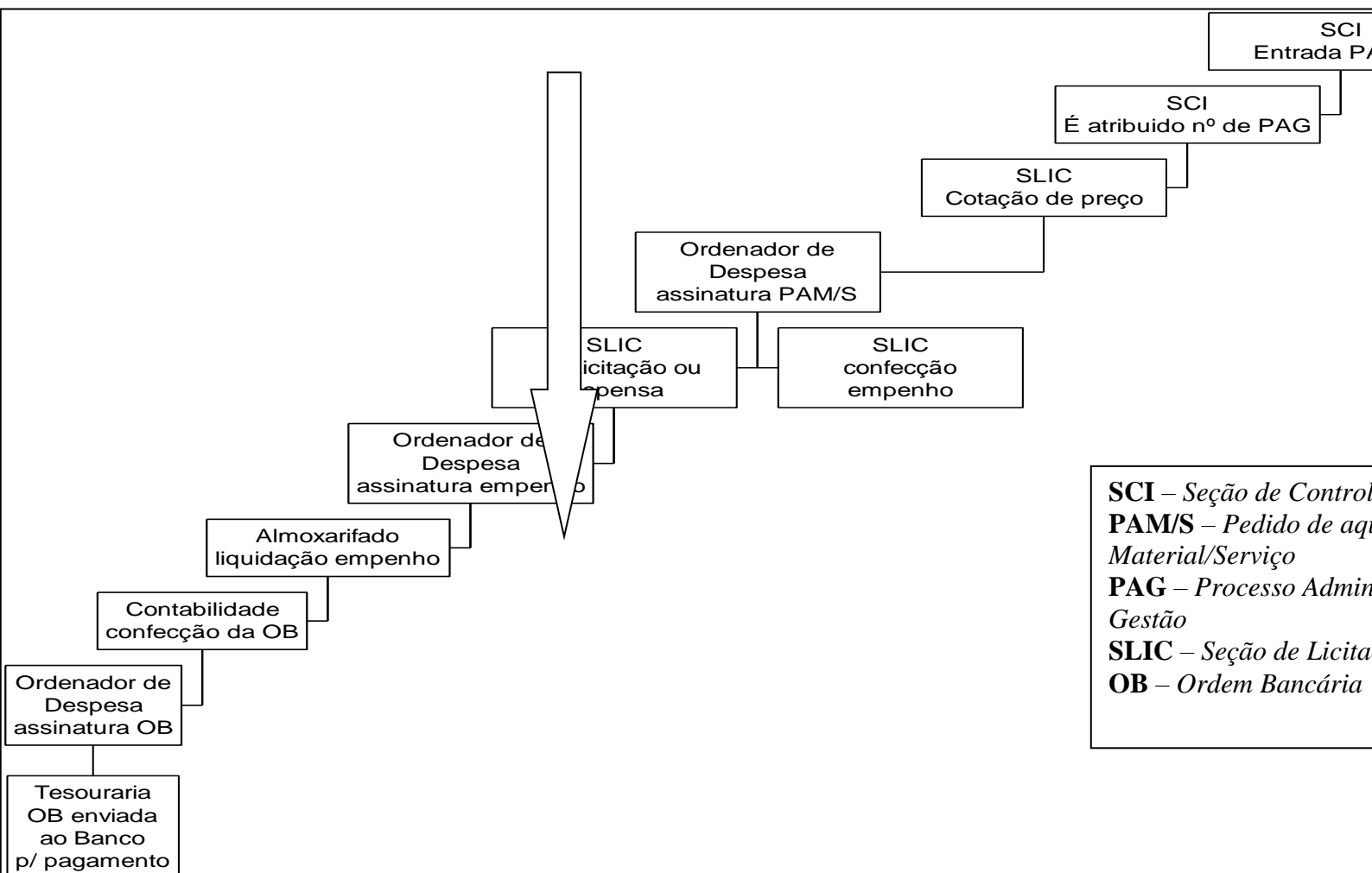
DO _____ AO ORDENADOR DE DESPESAS EM ____/____/____ _____ <p style="text-align: center;">SOLICITANTE</p>	AO GESTOR DE LICITAÇÕES EM ____/____/____ _____ ORDENADOR DE DESPESAS _____ AGENTE DE CONT. INTERNO	SEÇÃO DE CONTROLE PROCESSO ADMINISTRATIVO DE GESTÃO Nr _____ DATA ____/____/____ _____ <p style="text-align: center;">RESPONSÁVEL</p>
---	---	--

AO AGENTE DE CONT. INTERNO PROG: _____ ND : _____ LICITADO EM ____/____/____ _____ GESTOR DE LICITAÇÕES	AO ORDENADOR DE DESPESAS <p style="text-align: center;">CONFERIDO</p> EM ____/____/____ _____ AGENTE DE CONT. INTERNO	AO GESTOR DE LICITAÇÕES () EMPENHAR () SUSPENDER AQUISIÇÃO _____ ORDENADOR DE DESPESAS
--	--	---

ITEM	ESPECIFICAÇÃO	UNIDADE	QUANTIDADE

APLICAÇÃO:

ANEXO 11



Fonte: Alpes & Lima (Montagem Própria, 2002)