

# **PROCESSO ORÇAMENTÁRIO: UM ESTUDO DE CASO NO INSTITUTO FEDERAL FARROUPILHA**

## ***BUDGET PROCESS: A CASE STUDY IN FEDERAL INSTITUTE FARROUPILHA***

Ricardo Ferreira Renk

### **RESUMO**

Este trabalho tem como objetivo descrever e analisar as duas primeiras fases do processo orçamentário, que são o planejamento e, a discussão e aprovação. O estudo foi realizado no Instituto Federal Farroupilha, o qual faz parte de uma rede de Instituições autárquicas recentemente criadas pelo Governo Federal e, que por isso, possui pouco *know-how* quando o assunto é o processo orçamentário. O presente estudo de caso será desenvolvido com base em dados secundários, entrevistas e observações no local de estágio. Como referencial para este trabalho elencou-se leis, bibliografias e demais documentos relativos ao planejamento orçamentário e sobre a constituição do IF Farroupilha. Buscou-se verificar a legislação pertinente e as ferramentas utilizadas no IF Farroupilha para o seu cumprimento, e caso necessário, apontar contribuições para sua melhoria. Finalmente, após uma análise, concluiu-se que o IF Farroupilha vem conseguindo atender a legislação pertinente referente às fases do processo orçamentário estudadas neste trabalho, assim como atender ao anseio dos *stakeholders* de participarem das decisões quanto ao planejamento para aplicação do orçamento da união na Instituição.

**Palavras-chaves:** processo orçamentário, unidade orçamentária; IF Farroupilha.

### **ABSTRACT**

*This work aims to describe and analyze the first two phases of the budget process, which are the planning and, the discussion and approval. The study was realized at the Instituto Federal Farroupilha, which is part of a network of local institutions recently created by the Federal Government and which, therefore, has little know-how when it comes to the budget process. This case study will be developed based on secondary data, interviews and observations on the local stage. As a reference for this work, the laws, bibliographies and other documents related to budget planning and the formation of IF Farroupilha was listed. It is intended to check the relevant legislation and the tools used in the IF Farroupilha for their compliance, and if necessary, point out some contributions for improvement. Finally, after an analysis, it is concluded that the IF Farroupilha has managed to meet the relevant legislation on stages of the budget process studied in this work, as well as meet the desire of stakeholders to participate in decisions regarding the planning for implementation of the Union budget in the institution.*

**Key words:** budget process, budget unit; IF Farroupilha.

## 1. INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi desencadeado um processo que modernizou a questão orçamentária no Brasil. Dentre as mudanças trazidas pelo novo texto constitucional está a conexão entre o planejamento e o orçamento.

Dentre as instituições abrangidas por estas mudanças está o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha (IF Farroupilha), que é uma instituição de educação superior, básica e profissional, pluricurricular e multicampi, especializada na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino. Foi criado por meio da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, utilizando-se da infraestrutura já existente da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Hoje possui, além da Reitoria situada em Santa Maria, os campi situados em Alegrete, Júlio de Castilhos, Panambi, Santa Rosa, Santo Ângelo, Santo Augusto, São Borja, São Vicente do Sul, Jaguari, Frederico Westphalen, Uruguaiana além de centros de referência e polos de educação à distância.

O orçamento do IF Farroupilha, por um lado, se sujeita ao processo orçamentário constitucional porque sendo uma autarquia, faz parte do conjunto de órgãos do Ministério da Educação (MEC). Com isso é, portanto, uma Unidade Orçamentária<sup>1</sup>(UO) que por fim, materializa a política pública do Governo Federal nessa área. Por outro lado, o seu orçamento é incorporado de maneira global no orçamento da União.

Como autarquia, o Instituto desfruta de autonomia que foi definida pelo artigo 207 da Constituição Federal. Essa previsão constitucional deve ser um meio para que essas organizações atendam ao que se destinam não se desviando dos requisitos de probidade na gestão dos recursos públicos. Dentre os aspectos da autonomia dos Institutos estão o financeiro e o patrimonial. A autonomia financeira se expressa no Instituto em uma dotação orçamentária global, com alguma liberdade para o remanejamento de recursos entre itens de custeio e capital (investimento). Obviamente, existem legislações que impõem limites mínimos a certos tipos de despesa. A autonomia patrimonial, por sua vez, significa que os Institutos constituem patrimônio próprio, e que possuem liberdade para obter rendas de vários tipos e, particularmente, da fruição desse patrimônio bem como, utilizar destes recursos como melhor lhes convenha.

---

<sup>1</sup> É o segmento da administração direta a que o orçamento consigna dotações específicas para a realização de seus programas de trabalho e sobre os quais exerce o poder de disposição

A partir desta conjuntura, surge o orçamento do Instituto que está diretamente ligado ao planejamento interno, o qual tem como principal meta auxiliar as unidades a uma melhor alocação de recursos conforme suas necessidades diretamente ligadas à atividade-fim da instituição.

O orçamento do IF Farroupilha, como unidade orçamentária, assim como nos demais institutos, é global na União, isso significa que o processo orçamentário provavelmente segue um caminho diferente dentro destas instituições, nas suas quatro etapas. Assim, é possível que programas e ações dos Institutos Federais possam não representar adequadamente a realidade operacional apresentada no Plano Plurianual Federal, tornando o processo de avaliação e controle menos abrangente e gerencial do que deveria ser. Dessa forma, surge a importância de esclarecer o processo de distribuição e alocação de recursos com o intuito de buscar um melhor controle, participação e constante aperfeiçoamento na gestão da estrutura usada no planejamento e, discussão e aprovação do processo orçamentário.

Portanto o presente trabalho tem como foco o processo orçamentário ou ciclo orçamentário do IF Farroupilha, que pode ser dividido em quatro etapas, segundo a proposta de Hagen (2007, p. 29), ou seja, planejamento, discussão e aprovação, execução e, por fim, o controle. Contudo, por uma questão de tempo e conveniência, o objeto deste trabalho foi circunscrito as suas duas primeiras etapas. Essas são as que demandam mais instrumental de apoio para a garantia dos interesses dos vários *stakeholders*<sup>2</sup> do processo orçamentário do IF Farroupilha.

Tem-se como objetivo principal deste estudo demonstrar o funcionamento do processo orçamentário do IF Farroupilha por meio da descrição e análise do mecanismo de planejamento financeiro, assim como dos mecanismos de discussão e aprovação do orçamento do IF Farroupilha.

Aparentemente, os Institutos Federais prescindem de ferramentas de governança orçamentária, como a formulação de instrumentos de planejamento e avaliação, com métricas financeiras e não financeiras integradas, principalmente, no nível das Unidades Administrativas (UA), como elementos de apoio à tomada de decisões e de planejamento. Este estudo pretende contribuir no mapeamento dos instrumentos disponíveis ao processo orçamentário interno do Instituto e apontar contribuições para a sua melhoria.

---

<sup>2</sup> Dirigentes, conselheiros, professores, técnicos administrativos, alunos, comunidade, agências de fomento, etc.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Segundo o art. 165, § 5.º, da Constituição, o orçamento público é composto atualmente por três partes distintas, ou seja:

- (i) orçamento fiscal referente aos Poderes, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- (ii) o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto. Ressalte-se que as receitas e despesas operacionais destas empresas não são incluídas no orçamento público, não sendo matéria reservada a lei; e
- (iii) o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Dos três itens citados, apenas o primeiro está no nível de autonomia do Instituto e de certos parâmetros que serão discutidos mais a frente. Os outros itens não dizem respeito à função gerencial das autoridades do IF Farroupilha.

Conforme o Manual Técnico de Orçamentário da Secretaria de Orçamento Federal (2014, p. 14), algumas tarefas são delegadas às Unidades Orçamentárias. Dentre estas tarefas estão as que possuem relação direta com o planejamento e com a discussão e aprovação, que são as etapas que estudaremos.

A Reitoria do IF Farroupilha desempenha o papel de coordenação do processo de elaboração da proposta orçamentária no seu âmbito de atuação, integrando e articulando o trabalho das suas unidades administrativas, tendo em vista a consistência da programação do órgão. Também é ela a responsável pela apresentação da programação orçamentária detalhada da despesa por programa, ação e subtítulo.

Dentre as tarefas descritas pelo Manual Técnico Orçamentário que estão no nível dos tópicos que estudaremos está o estabelecimento de diretrizes no âmbito da Instituição para elaboração da proposta orçamentária, fixação dos referenciais monetários para apresentação das propostas orçamentárias, análise e validação das propostas orçamentárias das unidades administrativas, consolidação e formalização de sua proposta orçamentária.

O IF Farroupilha como unidade orçamentária da União recebe dotações próprias, responde por programas, projetos e atividades previstos no orçamento. A Reitoria do Instituto desempenha a coordenação do processo de elaboração da proposta orçamentária no seu

âmbito de atuação, integrando e articulando o trabalho das suas unidades administrativas componentes.

A individualização do IF Farroupilha como unidade orçamentária ajusta as dotações às exigências dos seus serviços e, em tese, deveria viabilizar um melhor controle dos seus gastos.

## **2.1. O ORÇAMENTO FEDERAL E O PLANEJAMENTO DO IF FARROUPILHA**

Atualmente, nos termos do art. 165 da Constituição Federal de 1988, o orçamento não constitui a única peça financeira obrigatória, pois convive ao lado da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do Plano Plurianual (PPA). Nestas peças, o programa de trabalho do Governo e a política econômica-financeira também devem estar evidenciados. A LDO e o PPA estabelecem parâmetros para cada exercício financeiro, tanto para termos financeiros como não financeiros. As metas e objetivos do IF Farroupilha estão contidos no PPA, dentro do orçamento do Ministério da Educação.

O § 1.º do artigo 2.º da Lei 4.320 de 1964 determina que sejam elaborados quatro demonstrativos como componentes da lei do orçamento:

- (i) sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Governo;
- (ii) quadro demonstrativo da receita e despesa segundo as categorias econômicas, na forma do Anexo 1 da Lei;
- (iii) quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação; e
- (iv) quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração.

Outro aspecto importante desta lei é a proibição da inclusão de dotações globais no orçamento:

A Lei de Orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto no art. 20 e seu parágrafo único.

O IF Farroupilha apresenta um orçamento com detalhamento em função, programas, e ações as quais podem variar quanto ao número de ano para ano, dependendo da política governamental. A proibição do uso de dotações globais é importante porque quanto maior o detalhamento da despesa no orçamento público, maior o controle político-social sobre a atividade financeira do Estado.

A classificação dos gastos da União segue uma estrutura integrada e esta organizada em programas de trabalho, os quais possuem informações qualitativas e quantitativas. Dentre as informações qualitativas tem-se a classificação institucional, a funcional, e a programática. A classificação institucional revela as estruturas organizacional e administrativa e compreende dois níveis hierárquicos: órgão orçamentário e unidade orçamentária. As dotações orçamentárias, especificadas por categoria de programação em seu menor nível, são consignadas às unidades orçamentárias, que são as responsáveis pela realização das ações.

A classificação funcional é formada por funções e subfunções e busca responder basicamente à indagação em que áreas de despesa a ação governamental será realizada. Cada atividade, projeto e operação especial identificará a função e a subfunção às quais se vinculam. A atual classificação funcional foi instituída pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão (MOG), e é composta de um rol de funções e subfunções prefixadas, que servem como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental. Dentre as informações quantitativas esta a classificação por natureza da despesa, a forma de apresentação desta para o orçamento do IF Farroupilha obedece ao disposto no artigo 8º da Lei 4.320, que foi modificada pela portaria Interministerial da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) nº 163 de 2001 e alterada por portarias subsequentes do mesmo órgão. Essa sistemática de classificação das despesas é identificada por um código de 8 (seis) dígitos, quais sejam:

1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	8º
Categoria Econômica da Despesa	Grupo de Natureza da Despesa	Modalidade De Aplicação		Elemento de Despesa		Desdobramento do Elemento (facultativo)	

Quadro 1 – Estrutura da classificação quanto a natureza da despesa  
Fonte: Elaboração do autor.

Dentro dessa classificação merecem destaque as despesas com pessoal, com custeio e investimentos. Despesas de custeio são as dotações para a manutenção de serviços já existentes, trata-se de gastos com luz, água, material de consumo, etc.. No conceito de manutenção está, por óbvio, o de operação dos serviços. Mantê-los significa assegurar sua

continuidade, o que inclui operá-los (MACHADO JR. e REIS, 2000/2001, p. 44). Os investimentos abrangem as dotações para planejamento e execução de obras, incluindo a aquisição de imóveis necessários à realização destas, a compra de instalações, equipamentos e material permanente.

## 2.2. DISCUSSÃO E APROVAÇÃO DO ORÇAMENTO

Segundo o artigo 22 da Lei nº 4.230/64, a proposta orçamentária que o Poder Executivo elabora é encaminhada ao Legislativo com o seguinte conteúdo:

I – mensagem, que conterà exposição circunstanciada da situação econômico-financeira, documentada com demonstração da dívida fundada e flutuante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis; exposição e justificação da política econômico-financeira do Governo; justificação da receita e da despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital;

II – projeto de Lei de Orçamento;

III – tabelas explicativas, das quais, além das estimativas de receita e despesa, constarão, em colunas distintas e para fins de comparação:

a) a receita arrecadada nos três últimos exercícios anteriores àquele em que se elabora a proposta;

b) a receita prevista para o exercício em que se elabora a proposta;

c) a receita prevista para o exercício a que se refere a proposta;

d) a despesa realizada no exercício imediatamente anterior;

e) a despesa fixada para o exercício em que se elabora a proposta; e

f) a despesa prevista para o exercício a que se refere a proposta;

IV – especificação dos programas especiais de trabalho custeados por dotações globais, em termos de metas visadas, decompostas em estimativa do custo das obras a realizar e dos serviços a prestar, acompanhadas de justificação econômica, financeira, social e administrativa.

Parágrafo único. Constará da proposta orçamentária, para cada unidade administrativa, descrição sucinta de suas principais finalidades, com indicação da respectiva legislação.

Analogamente ao poder Executivo e Legislativo, no âmbito das Instituições de Ensino Técnico e Tecnológico existem instâncias que deliberam sobre a proposta orçamentária dos recursos do orçamento da União.

A alocação de gastos do Governo Federal no IF Farroupilha é determinada primeiramente pelo planejamento orçamentário, que é elaborado e deliberado internamente nos Campi, após esta etapa o planejamento segue ao Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF) para elaboração da

matriz orçamentaria para posteriormente ser enviado a Secretária de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) junto ao Ministério da Educação.

Dentre os principais atores que participam da elaboração da matriz orçamentária está o CONIF, e no âmbito do IF Farroupilha estão a Pró-Reitoria de Administração (PRA), a Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional (PRDI), as Direções Gerais dos Campi, o Conselho de Dirigentes (CODIR) e o Conselho Superior (CONSUP).

### **3. MÉTODO**

O presente trabalho se constituiu em um estudo de caso que teve como base legislações, bibliografias e manuais, referentes ao ciclo orçamentário, entrevistas informais e semiestruturadas a atores envolvidos no processo e observações feitas no local objeto do trabalho.

O trabalho é caracterizado por empregar técnicas de pesquisa exploratória e descritiva. De acordo com Gil (2009), a pesquisa exploratória tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema. Segundo esse autor, as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis.

O trabalho evoluiu a partir da revisão da legislação, de manuais, de relatórios e publicações especializadas. Além dessa técnica, foi empregada a observação direta na Reitoria do IF Farroupilha. A descrição da realidade do processo orçamentário, tal como ele ocorre no IF Farroupilha foi confrontada com os aspectos normativos e regulatórios apresentados até aqui para atingir o objetivo do trabalho, que são, verificar, descrever e analisar o processo de planejamento, discussão e aprovação orçamentária, do objeto deste estágio.

Para tanto, o trabalho englobou duas partes essenciais. A primeira consistiu em verificar a legislação e manuais existentes, pertinentes ao processo orçamentário relativo às instituições federais de educação técnica e tecnológica. A segunda tratou de como o IF Farroupilha estruturou o seu funcionamento em relação ao processo orçamentário, mais especificadamente as fases do planejamento e, discussão e aprovação.

Além dos métodos descritos, foram realizadas entrevistas informais e semiestruturadas, durante a observação assim como durante a elaboração do trabalho, com



alguns dos principais responsáveis pelo processo orçamentário no IF Farroupilha.

A população do trabalho foi composta por atores orçamentários do IF Farroupilha, que são os dirigentes da Unidade Orçamentária e os dirigentes das Unidades Administrativas, estes de forma direta. Os atores que atuam de forma indireta são os conselheiros, professores, técnicos administrativos, alunos, comunidade, agências de fomento, etc.. Foi necessário trazer atores de diversas origens para ter-se uma visão ampla de como é estruturado o processo orçamentário na Instituição como unidade orçamentária.

#### **4. ANÁLISE DOS RESULTADOS**

A primeira constatação do estudo foi a de que o orçamento da União não dá conta de acomodar as unidades administrativas no seu detalhamento. Contudo, essas unidades administrativas atuam fortemente e competem por recursos no processo orçamentário dos Órgãos Federais. Verificou-se que, internamente, no IF Farroupilha, as unidades administrativas<sup>3</sup> recebem as suas dotações de despesa por meio de uma classificação simplificada ou, melhor dizendo, de agregação mais alta em função da natureza comum dos gastos, como foi dito anteriormente, desdobrada em dois itens principais, custeio e capital (investimentos). Essa simplificação ocorre porque o gasto de pessoal não está sob a gestão direta do Instituto, tampouco dos campi que são as unidades administrativas. Assim, a alocação de recursos financeiros entre os campi e demais órgãos internos do IF Farroupilha é divulgada e deliberada em termos de natureza ampla de gastos, ou seja, entre os gastos de custeio e os gastos com investimentos (gastos de capital).

A elaboração do planejamento, discussão e aprovação do processo orçamentário no IF Farroupilha conta com o trabalho conjunto de vários órgãos da instituição. Esse trabalho, considerando a exposição da dinâmica orçamentária, trata fundamentalmente de definir a priorização do orçamento global, que é incremental e, apenas entre as agregações dos itens de custeio e investimentos (capital).

A Pró-reitoria de Administração é o ator principal responsável pela coordenação do processo de elaboração da proposta orçamentária do IF Farroupilha. A Reitoria é a Unidade

---

<sup>3</sup> É o segmento da administração direta ao qual a lei orçamentária anual não consigna recursos e que depende de destaques ou provisões para executar seus programas de trabalho

Orçamentária e, por meio da PRA atua integrando e articulando o trabalho entre as Direções das Unidades Administrativas.

As UA são os atores que disputam recursos orçamentários. Essa disputa não aparece no orçamento da União e, nem lhes interessa. No contexto do IF Farroupilha e da sua autonomia, a Pró-reitoria de Desenvolvimento Institucional elabora as estratégias de ação de cada unidade, assim como, fornece os subsídios para o processo de planejamento orçamentário, tais como: número de discentes matriculados, área física, número de docentes e demais informações necessárias para diminuir a incerteza sobre a alocação de recursos.

A PRA divulga então as diretrizes internas do processo como, por exemplo, a porcentagem mínima do orçamento de cada UA ao Fundo de Tecnologia da Informação (TI) e dos programas de Extensão e Pesquisa. É a PRA também quem determina os referenciais financeiros globais para a elaboração da proposta orçamentária.

A PRDI, por ser o órgão do IF Farroupilha responsável pelas estratégias e programas para o desenvolvimento da Instituição, indica às Direções dos Campi o rumo e as metas a serem seguidas na alocação dos recursos, para que não se desviem dos objetivos da UO. Cabe salientar que esses programas não são exatamente os programas da classificação orçamentária da União, mas as iniciativas que serão executadas internamente pelo IF Farroupilha no nível das UAs.

Tanto os parâmetros apresentados pela PRA, como os rumos e metas a serem seguidos, apresentados pela PRDI, são objetos de discussão ulteriores à elaboração do planejamento orçamentário. Tais discussões são apresentadas e discutidas no Conselho de Dirigentes, órgão superior que possui caráter consultivo. O CODIR possui a seguinte constituição: presidente (representado pela Reitora), Pró-reitor de Administração, Pró-reitora de Desenvolvimento Institucional, Pró-reitor de Ensino, Pró-reitor de Extensão e pelo Pró-reitor de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação, composição esta estabelecida pela Lei nº 11.892 de 2008.

Um dos pontos que é discutido e decidido pelo CODIR, e que atinge diretamente o planejamento orçamentário, é a alocação dos recursos para investimentos em infraestrutura, onde é usado como parâmetro para direcionamento do orçamento o nivelamento entre as estruturas dos Campi. Um exemplo disso é a priorização na construção de refeitórios e alojamentos nos Campi que ainda não os possuem.

Após a apresentação das diretrizes, rumos e metas é solicitado às Direções dos Campi que elaborem seus planejamentos orçamentários tendo como base suas necessidades, levando-

se em consideração as despesas do período anterior e ainda a previsão orçamentária sinalizada pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) à UO, a qual lhe é repassada pelo Ministério da Educação. Neste momento, cada um dos Campi reúne suas equipes diretivas para a elaboração detalhada das suas despesas para a proposta orçamentária. É neste momento que os Campi alocam os recursos de programas e ações, pré-determinadas pelo MEC. Alguns destes programas e ações possuem referenciais não monetários, ou seja, metas físicas para justificar a aplicação de determinado montante do orçamento em uma respectiva ação e ou programa.

Com o planejamento orçamentário das UAs concluído e enviado à PRA é feita a análise das propostas para que seja verificado se foram elaboradas dentro dos parâmetros pré-estabelecidos. Caso o planejamento esteja em conformidade com o padrão pré-estabelecido, a proposta é validada pelo Pró-reitor de Administração. Após a análise e validação das propostas orçamentárias das UAs ocorre a consolidação destas em uma única proposta orçamentária.

A proposta orçamentária do IF Farroupilha, consolidada, juntamente com as propostas dos demais IF's são amplamente debatidas no Fórum de Pró-reitores de Planejamento e Administração (FORPLAN), que faz parte do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, que congrega todas as Instituições Federais de Educação Profissional, Científica e Tecnológica do Brasil. A referida discussão foi instituída pelo CONIF por consenso entre as Instituições participantes, com a finalidade da fixação da matriz orçamentária de onde são extraídos os referenciais monetários para apresentação das propostas orçamentárias das Instituições ao órgão setorial, SETEC.

Os referenciais monetários citados são obtidos através da discussão da matriz orçamentária, e levam em consideração um conjunto de variáveis, como, número de alunos matriculados em cada um dos níveis de ensino ofertados na Instituição, a qual fase da expansão pertence a unidade, os tipos e quais os cursos ofertados, etc.

A matriz orçamentária consolidada pelos IFs e CONIF é mais uma vez submetida à discussão e negociação entre CONIF e SETEC, pois normalmente a matriz ultrapassa os valores máximos sinalizados as UOs como teto para a elaboração do planejamento orçamentário.

Após a matriz orçamentária ser definida entre CONIF e SETEC, ela retorna a UO para adaptações, quando necessárias, e para ser submetida ao Conselho Superior, órgão máximo da Instituição que possui caráter consultivo e deliberativo. A composição do CONSUP é definida pela Lei nº 11.892/2008 e é formado por representantes dos docentes, dos estudantes, dos

servidores técnicos administrativos, dos egressos da instituição, da sociedade civil, do Ministério da Educação e do Colégio de Dirigentes do IF Farroupilha. Com a aprovação da matriz orçamentária pelo CONSUP esta é enviada ao MEC para ser publicada no Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) e votada pelo Congresso Nacional, e disponibilizada a comunidade para conhecimento.

Assim, o projeto de orçamento do IF Farroupilha é votado no Congresso Nacional, após o envio do Projeto de Lei Orçamentária pelo Presidente da República.

No gráfico 1 pode-se observar a evolução dos PLOA dos anos de 2013 e 2014, frente aos orçamentos alterados de 2012 e à execução orçamentária (empenhos) de 2012. Essas dotações representam a agregação na Unidade Orçamentária, cujo código institucional figura no Anexo V, da PLOA 2014 da União sob o código 26.420.

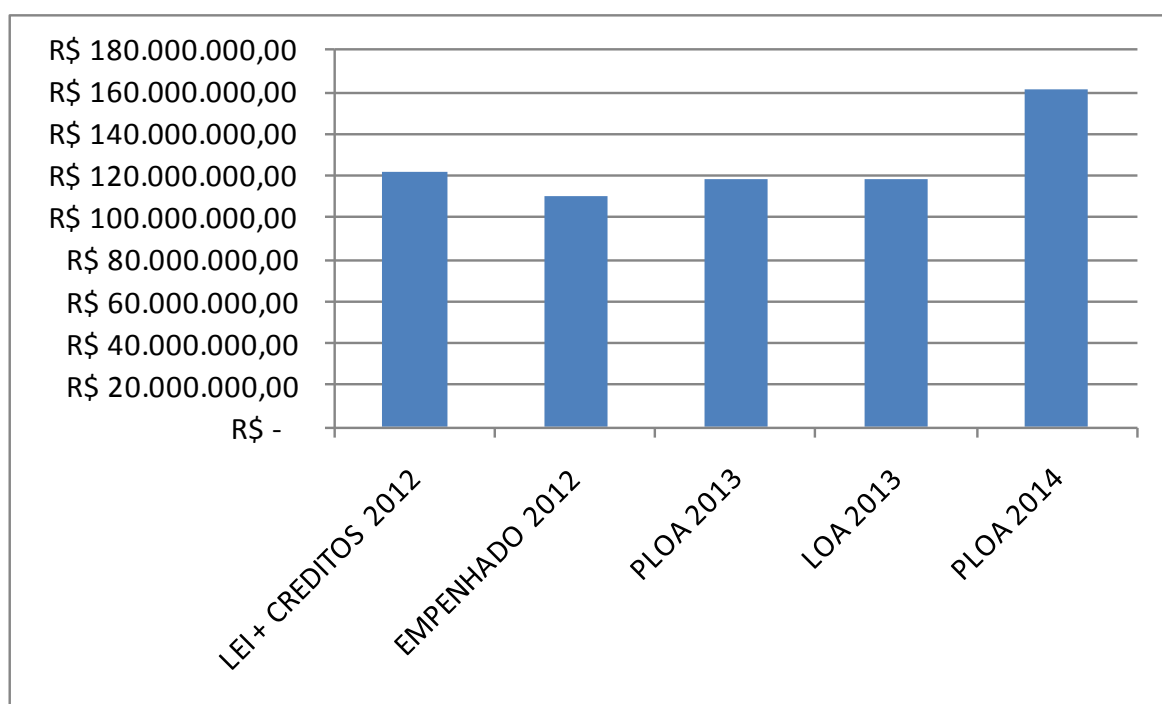


Gráfico 1 – Evolução do orçamento do IF Farroupilha  
Fonte: Brasil, PLOA 2014.

Percebe-se, que no ano de 2014 houve um aumento expressivo, ou seja, de 36% nas dotações orçamentárias do IF Farroupilha em relação ao PLOA de 2013. Esse aumento, superior à inflação oficial do período (5,91%), garante um crescimento real na capacidade de gasto do referido instituto.

Prosseguindo na análise do PLOA, é possível obter os desdobramentos funcionais da despesa para a Unidade Orçamentária 26420 (Gráfico 2). Esses dados revelam que as funções de Educação Tecnológica e Gestão cresceram a taxas próximas ao crescimento global do orçamento do Instituto. Por sua vez, a função Previdência apresentou um crescimento de 20% no PLOA 2014 em relação a 2013.

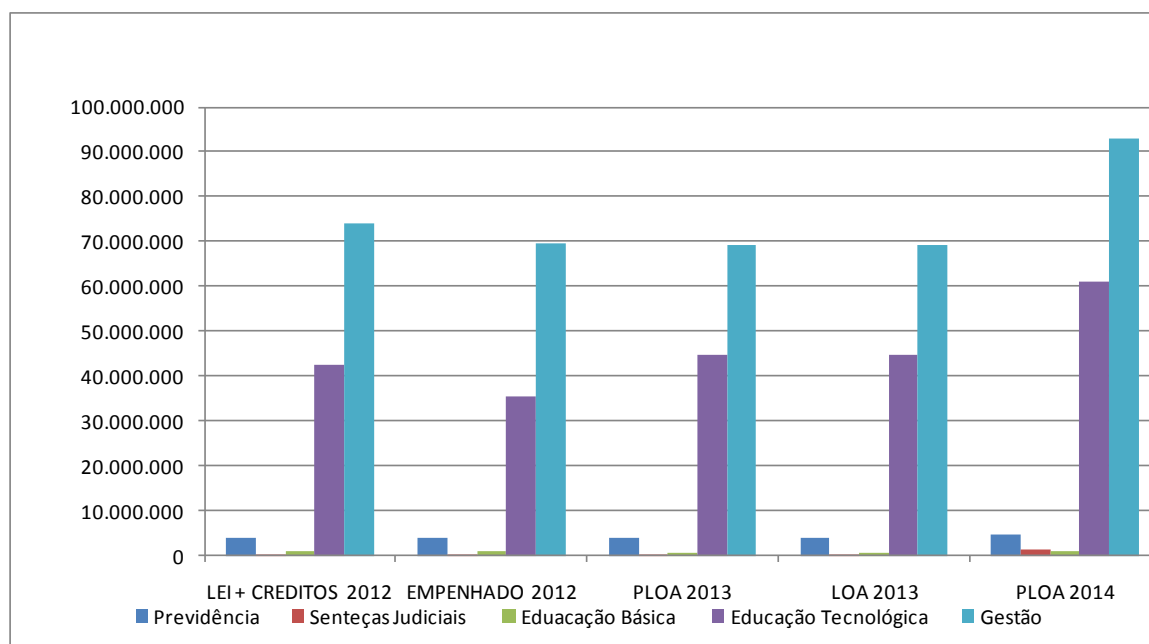


Gráfico 2 – Evolução funcional do orçamento do IF Farroupilha  
Fonte: Brasil, PLOA 2014.

Finalmente, o gasto com Sentenças Judiciais cresceu a uma taxa de aproximadamente 200%, devido a ações transitado em julgado, referentes ao ano anterior. Estas ações judiciais são consequências de mudanças no art. 62 da Lei 8.112/90.

A função Educação Básica, embora com montante pequeno em relação ao orçamento global, teve um crescimento substancial na ordem de 74% no período de análise.

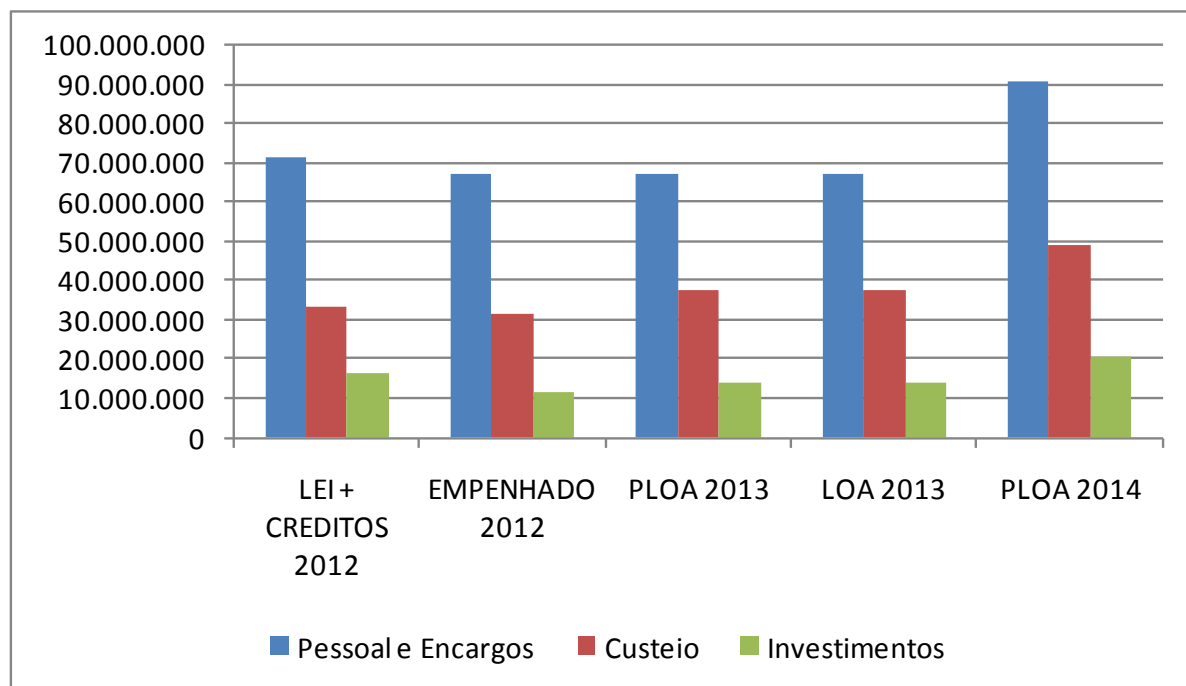


Gráfico 3 – Evolução do orçamento do IF Farroupilha por natureza do gasto.  
Fonte: Brasil, PLOA 2014.

Do ponto de vista da classificação por natureza do gasto, o IF Farroupilha agrega os vários elementos em três classificações amplas: Pessoal e Encargos, outras despesas correntes, também chamadas de “Custeio” e, Investimentos. Embora o orçamento tenha sofrido um acréscimo substancial em termos monetários, em termos relativos ele revela o seu aspecto incremental. As participações relativas praticamente se mantêm estáveis, ou seja, os gastos com pessoal ficam na casa dos 57%, custeio 30% e investimentos em torno de 13% do total do orçamento (Gráfico 3).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi descrever e analisar o processo orçamentário do Instituto Federal Farroupilha como Unidade Orçamentaria da União e a descentralização do orçamento entre seus Campi, unidades administrativas, dando ênfase para as etapas do planejamento e, discussão e aprovação.

A partir de entrevistas informais, semiestruturadas, coleta de dados e observações foi possível chegar a uma descrição detalhada sobre o funcionamento do processo orçamentário do IF Farroupilha nas suas fases estudadas neste trabalho.

Considerando o material disponível às Instituições Federais de Educação, Ciência e Tecnologia para a elaboração do seu planejamento, que foi o mesmo usado como fonte de pesquisa para o desenvolvimento deste trabalho, fica evidente o resultado que deve ser alcançado no planejamento do orçamento da UO e UAs. O problema está na questão de como chegar ao resultado esperado, considerando que as legislações e manuais existentes apontam apenas os resultados a serem alcançados e não os caminhos de como chegar até este. Somando-se a isso há uma carência significativa de literaturas que abordem sobre este assunto em relação, particularmente, aos Institutos Federais.

Uma das alternativas encontradas pela direção superior do IF Farroupilha para o planejamento, assim como para a discussão e aprovação do processo orçamentário, de forma que atendesse a legislação pertinente, simultaneamente a uma gestão que envolvesse os *stakeholders*, foi o diálogo entre a UO e suas UAs, que por sua vez constituem o CODIR, para chegarem a um denominador comum quanto à aplicação dos recursos, principalmente nos referentes aos investimentos.

Quanto ao planejamento, discussão e aprovação do custeio ainda há um longo caminho a ser percorrido pelos institutos, pois as classificações do custeio são mais detalhadas e devem ser precisas para que nas fases posteriores as estudadas neste trabalho, não seja necessário usar de ferramentas disponíveis para fazer as correções na alocação dos gastos. É necessário que os institutos continuem ampliando seus conhecimentos e aperfeiçoem-se, o que já vem acontecendo com o decorrer do tempo. A troca de experiências entre institutos é um fator que favorece essa carência devido a falta de *know-how* destes. Com este objetivo foi criado o CONIF.

Outro fator que tem corroborado a forma como o IF Farroupilha tem elaborado seu planejamento é que o processo orçamentário da instituição segue uma trajetória incremental. A alocação de um ano para o outro, em termos relativos, praticamente não muda. O que muda são as decisões internas de prioridade de investimento, que são discutidas e aprovadas no CODIR, ademais são atualizações e correções feitas nos gastos dos anos anteriores.

Finalmente, após a discussão e análise, conclui-se que o IF Farroupilha vem conseguindo atender a legislação pertinente referente às fases do processo orçamentário estudadas neste trabalho, assim como atender ao anseio dos *stakeholders* de participarem das decisões quanto ao planejamento para aplicação do orçamento da união na Instituição.

Desta forma os objetivos propostos para o presente trabalho foram alcançados satisfatoriamente. Embora a pesquisa tenha se restringido às fases do planejamento e, discussão e aprovação, os resultados demonstram que o IF Farroupilha vem atendendo a legislação do processo orçamentário.

Este trabalho foi muito importante para meu crescimento acadêmico e profissional, pois através dele pude ampliar meus conhecimentos assim como compreender melhor sobre o funcionamento do processo orçamentário dentro da Unidade Orçamentária, IF Farroupilha e suas Unidades Administrativas.

Uma sugestão para um próximo trabalho seria a descrição e análise das demais fases do processo orçamentário, que são a execução e o controle. Assim então, ter-se-ia um trabalho completo de como acontece o processo orçamentário dentro do IF Farroupilha.



## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional n. 20, de 15-12-1998. 21. Ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BRASIL. **Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008**. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111892.htm)>. Acesso em: 11 out. 2013.

BRASIL. **Lei nº 4.230, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm)>. Acesso em: 11 out. 2013.

BRASIL. **Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm)>. Acesso em: 11 out. 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento MTO. Edição 2014**. Disponível em: <[http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/MTO\\_2014.pdf/view](http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/MTO_2014.pdf/view)>. Acesso em: 11 out. 2013.

BRASIL. **Orçamentos da União. Projeto de Lei Orçamentária. Exercício Financeiro 2014. Volume V**. Disponível em:<[http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2014/ploa/VolumeV\\_PLOA2014.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2014/ploa/VolumeV_PLOA2014.pdf)> Acesso em: 11 out. 2013.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 163, de 04 de maio de 2001**. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www3.tesouro.gov.br/hp/downloads/Port\\_Interm\\_1632001\\_Atualizada\\_20100618.pdf](http://www3.tesouro.gov.br/hp/downloads/Port_Interm_1632001_Atualizada_20100618.pdf)> . Acesso em: 11 out. 2013.

BRASIL. **Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999**. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I, do § 1º, do art. 2º, e § 2º, do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964; estabelece conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais e dá outras providências. Disponível em: <[ftp://ftp.fn.de.gov.br/web/siope/leis/P42\\_MPOG\\_14-04-1999.pdf](ftp://ftp.fn.de.gov.br/web/siope/leis/P42_MPOG_14-04-1999.pdf)>. Acesso em: 11 jan. 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O Modelo Estrutural de Governança Pública**. Bahia: 2007. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentistas.com.br/desempregozero/wp-content/uploads/2007/12/modeloestruturalgovernancapublica.pdf>>. Acesso em: 06 dez.2012.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GONÇALVES, Alcindo. **O Conceito de Governança**. São Paulo: 2003. Disponível em:<[http://material.canaldosconcursos.com.br/pdf/auditor\\_fiscal\\_da\\_receita\\_federal\\_administracao\\_publica/afrfb\\_administracao\\_publica\\_wagner\\_rabello\\_aula\\_06\\_pt\\_02\\_conceito\\_governanca.pdf](http://material.canaldosconcursos.com.br/pdf/auditor_fiscal_da_receita_federal_administracao_publica/afrfb_administracao_publica_wagner_rabello_aula_06_pt_02_conceito_governanca.pdf)>. Acesso em: 22 nov. 2012.

INSTITUTO FEDERAL DE ENSINO, CIENCIA E TECNOLOGIA FARROUPILHA.  
**Estatuto do Instituto Federal Farroupilha**. Disponível em:  
<<http://www.iffarroupilha.edu.br/site/midias/arquivos/20110693620341arquivoweb.id.1011.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2013.

INSTITUTO FEDERAL DE ENSINO, CIENCIA E TECNOLOGIA FARROUPILHA.  
**Projeto de Desenvolvimento Institucional do Instituto Federal Farroupilha**. Disponível em  
<<http://www.iffarroupilha.edu.br/site/midias/arquivos/20110693620341arquivoweb.id.983.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2013.

INSTITUTO FEDERAL DE ENSINO, CIENCIA E TECNOLOGIA FARROUPILHA.  
**Regimento Geral do Instituto Federal Farroupilha**. Disponível em: <  
[http://www.iffarroupilha.edu.br/site/midias/arquivos/201321214145944resolucao\\_n%C2%BA\\_10-2013\\_regimento\\_geral.pdf](http://www.iffarroupilha.edu.br/site/midias/arquivos/201321214145944resolucao_n%C2%BA_10-2013_regimento_geral.pdf)>. Acesso em: 11 out. 2013.

QUINTANA, Alexandre C; DALL IGNA, Aline S. **Análise dos gastos públicos nas Universidades Federais da região Sul do Brasil**. Disponível em:<[http://w3.ufsm.br/revistacontabeis/anterior/artigos/vIIIIn02/analise\\_dos\\_gastos\\_publicos\\_das\\_universidades\\_federais\\_da\\_regiao\\_sul\\_do\\_brasil.pdf](http://w3.ufsm.br/revistacontabeis/anterior/artigos/vIIIIn02/analise_dos_gastos_publicos_das_universidades_federais_da_regiao_sul_do_brasil.pdf)>. Acesso em: 01 dez. 2012.

RONCONI, Luciana Francisco de Abreu. **Governança pública: um desafio à democracia**. I Seminário Internacional e III Seminário Nacional: Movimentos Sociais, Participação e Democracia. UFSC: Florianópolis, 2010. Disponível em:<<http://www.sociologia.ufsc.br/npms/mspd/a039.pdf>>. Acesso em: 07 dez. 2012.