

# Módulo 4

## Gestão de Recursos

*Slides*

Diretoria de Desenvolvimento Gerencial  
Programa de Desenvolvimento de  
Gerentes Operacionais (DGO)



*Slides*

## **Módulo 4 - Gestão de Recursos**

**Fundação Escola Nacional de Administração Pública***Presidente*

Paulo Sergio de Carvalho

*Diretor de Desenvolvimento Gerencial*

Paulo Marques

*Diretora de Formação Profissional*

Maria Stela Reis

*Diretor de Comunicação e Pesquisa*

Pedro Luiz Costa Cavalcante

*Diretora de Gestão Interna*

Aíla Vanessa David de Oliveira

*Coordenadora-Geral de Programas de Capacitação:* Marcia Serôa da Motta Brandão  
*Editor:* Pedro Luiz Costa Cavalcante; *Coordenador-Geral de Comunicação e Editoração:*  
Luis Fernando de Lara Resende; *Revisão:* Renata Fernandes Mourão, Roberto Carlos R.  
Araújo e Simonne Maria de Amorim Fernandes; *Capa:* Ana Carla Gualberto Cardoso;  
*Editoração eletrônica:* Vinicius Aragão Loureiro; *Revisor dos slides:* Leopoldo Costa  
Júnior

*Ficha catalográfica:* Equipe da Biblioteca Graciliano Ramos/ENAP

---

T2661g      Teixeira, Alex Fabiane

Gestão de recursos / Alex Fabiane Teixeira. — Brasília:  
ENAP, 2014.  
38 p.

Programa de Desenvolvimento de Gerentes Operacionais.

1. Finanças Públicas. 2. Gestão Orçamentária. 3. Planejamento Orçamentário. 4. Receita Pública. I. Título.

CDU 336.14

---

© ENAP, 2014

**ENAP Escola Nacional de Administração Pública**

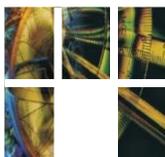
Diretoria de Comunicação e Pesquisa

SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília, DF

Telefone: (61) 2020 3096 – Fax: (61) 2020 3178

# Programa de Desenvolvimento de Gerentes Operacionais

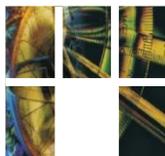
Módulos 4



## Ciclo de Gestão e Gestão de Recursos

1

Módulos 4



## Ciclo de Gestão e Gestão de Recursos

### Objetivos instrucionais:

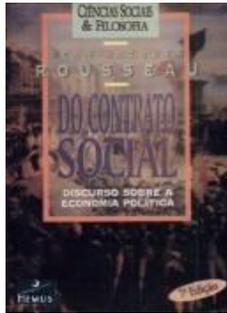
- Estabelecer a relação entre a origem do Estado e a atividade financeira no setor público.
- Identificar os fundamentos e as características do planejamento orçamentário-financeiro à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da Lei nº 4320/64.
- Identificar o papel da programação orçamentária para o monitoramento e execução do planejamento orçamentário à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da Lei nº 4320/64.
- Descrever a evolução e organização do orçamento.
- Definir as formas de retificação do orçamento, os princípios orçamentários e a regra de ouro.
- Definir as formas de movimentação de créditos e recursos na administração pública, além dos conceitos de despesas e receitas públicas, restos a pagar e despesas de exercícios.
- Indicar os principais conceitos relacionados à modalidade de compras no setor público: princípios básicos das licitações, contratações.

2



## Origem do Estado

*O homem nasce livre, e por toda a parte encontra-se acorrentado.*  
*Jean-Jacques Rousseau*



Por quê os homens vivem sob os grilhões da vida em sociedade?

Por quê os homens abandonam o estado de natureza?

“Ceder à força constitui ato de necessidade, não de vontade; quando muito, ato de prudência”.  
*Rousseau*

A constituição do povo, ou a associação das vontades individuais depende do pacto social.

3



## Pacto social brasileiro

*O Estado é responsável pela organização e pelo controle social, pois detém o monopólio legítimo do uso da força - coerção, especialmente a legal.*

*Max Weber*



Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.



Como o Estado alcança esses objetivos e organiza suas atividades?

4

## Atividade financeira do Estado



Algumas responsabilidades estatais demandam recursos pecuniários:

- manter a ordem;
- solucionar litígios;
- ações sociais;
- serviço público.



- . Orçamento/Planejamento- GERIR
- . Receita – OBTER
- . Despesa - GASTAR
- . Crédito - CRIAR



5

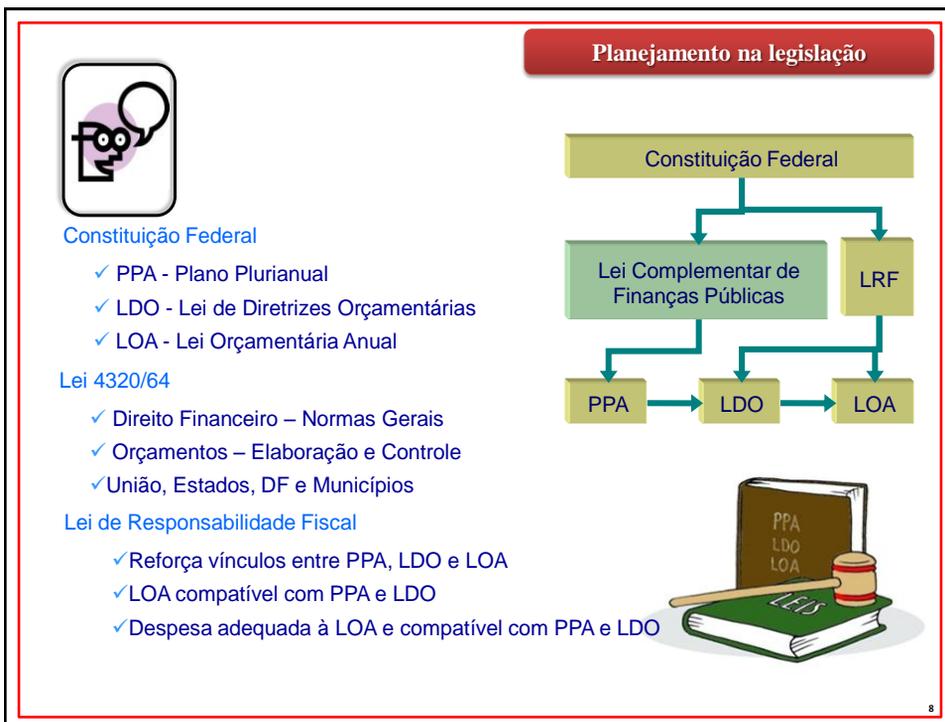
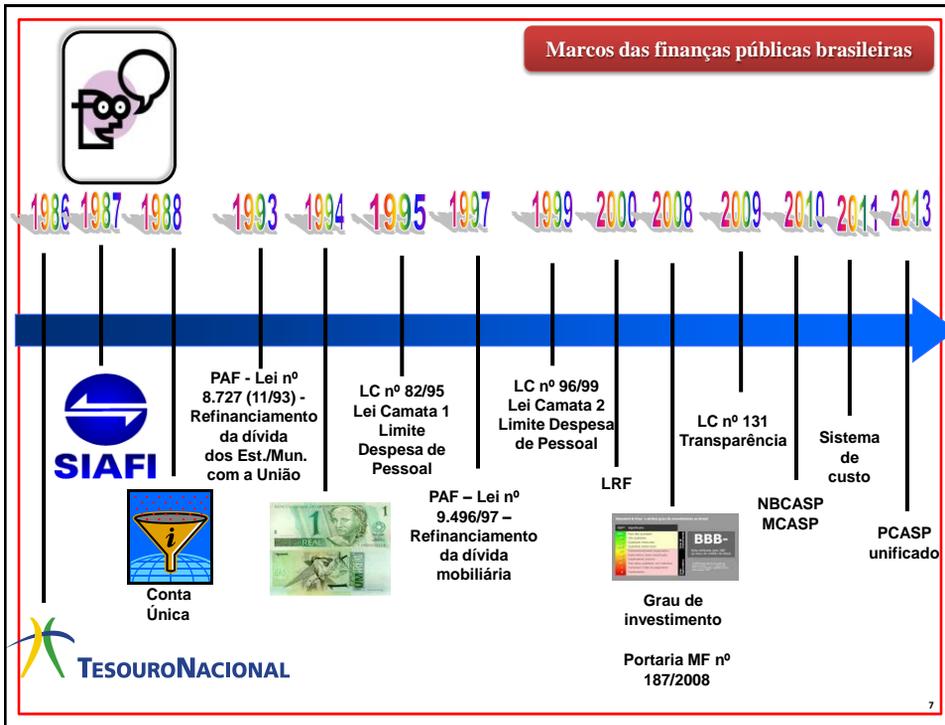
## Ciclo de Gestão dos Recursos Públicos



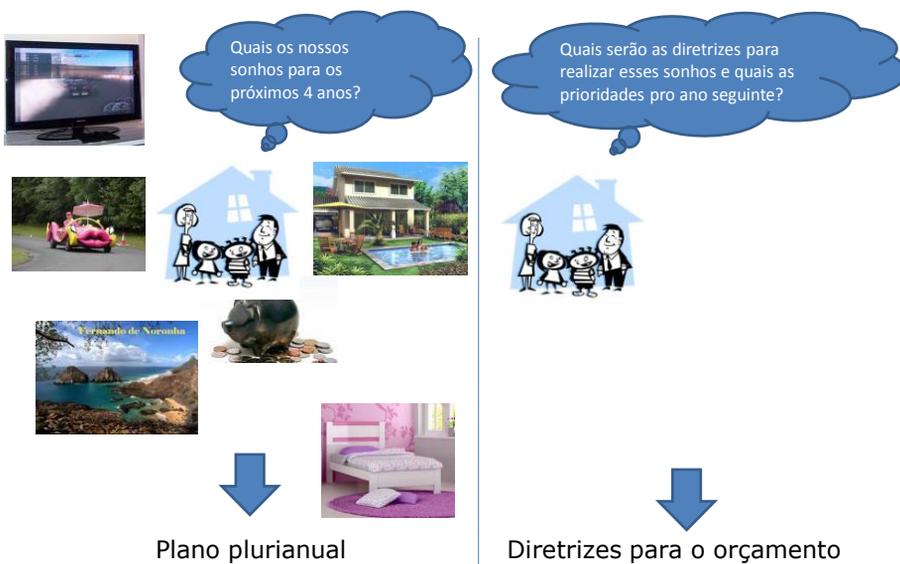
Em que consiste a primazia do público sobre o privado?



6

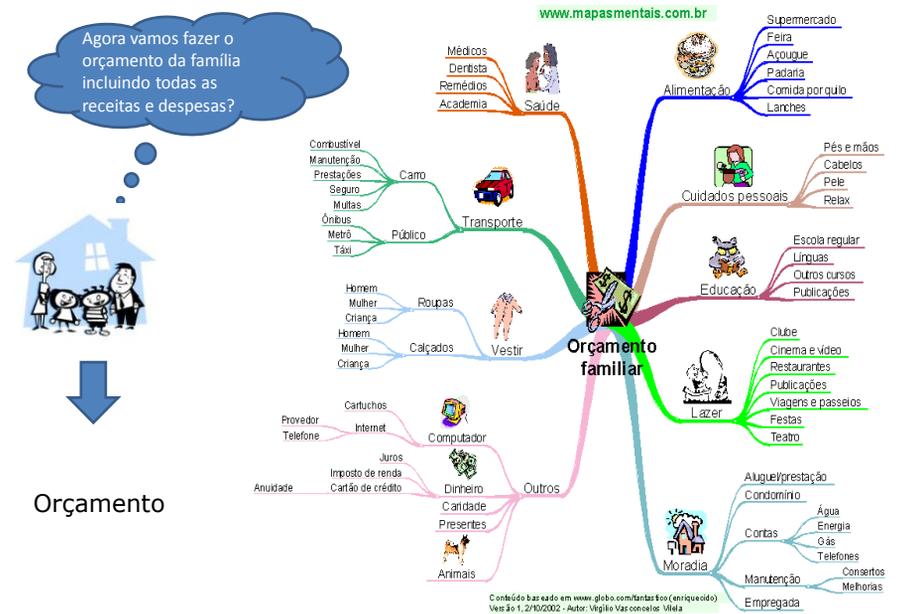


## Planejamento - o paralelo com a família



9

## Planejamento - o paralelo com a família



10

## Planejamento - o paralelo com a família



O "governo" distribui os **créditos** para os membros da família "órgãos" com validade de **UM** ano "princípio da anualidade" para seus gastos programados anteriormente.



Os membros da família "passam" o cartão na loja – reserva parte do orçamento "Empenho"



Escolha da loja – melhor proposta "Licitação"

Entrega da mercadoria e da fatura – verificação do serviço "Liquidação"

11

## Planejamento – o paralelo com a família



A mãe já recebeu a mercadoria "Liquidado", mas ainda não pagou.

Final do ano



A filha ainda não recebeu a mercadoria "Não liquidado" e ainda não pagou.



Pagamento da fatura – fim da obrigação "Pagamento"

Restos a pagar processados

Restos a pagar não processados

12



LRF art. 1º - (...) pressupõe a ação planejada e transparente (...)

1.PPA

⇒ plano plurianual (4 anos), com metas físicas (relação custo/benefício).

Obs.: art. 3º VETADO

2.LDO

⇒ anual, com metas fiscais para 3 anos:

- a) Anexo de Metas Fiscais (receitas, despesas, resultado primário e nominal e dívida pública); e
- b) Anexo de Riscos Fiscais (análise dos passivos contingentes).

3.Orçamento

⇒ detalhamento de receitas e despesas para cumprir metas físicas e fiscais.



## Prazos de encaminhamentos e aprovação



15

## Ciclo de gestão - síntese



### PPA - Lei do Plano Plurianual

**Vigência:** 4 anos (início no 2º ano de mandato)

**encaminhamento ao Legislativo** até 31 de agosto **aprovação** até 22 de dezembro

**Conteúdo:** Diretrizes, objetivos e metas regionalizadas para despesa de capital e *para as relativas aos programas de duração continuada.*

### LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

**Vigência** anual

**encaminhamento ao Legislativo** até 15 de abril, para **aprovação** até 17 de julho

**Conteúdo:** metas e prioridades a serem contempladas no Orçamento; orienta a elaboração do orçamento; alterações na legislação tributária; política de aplicação das agências financeiras de fomento.

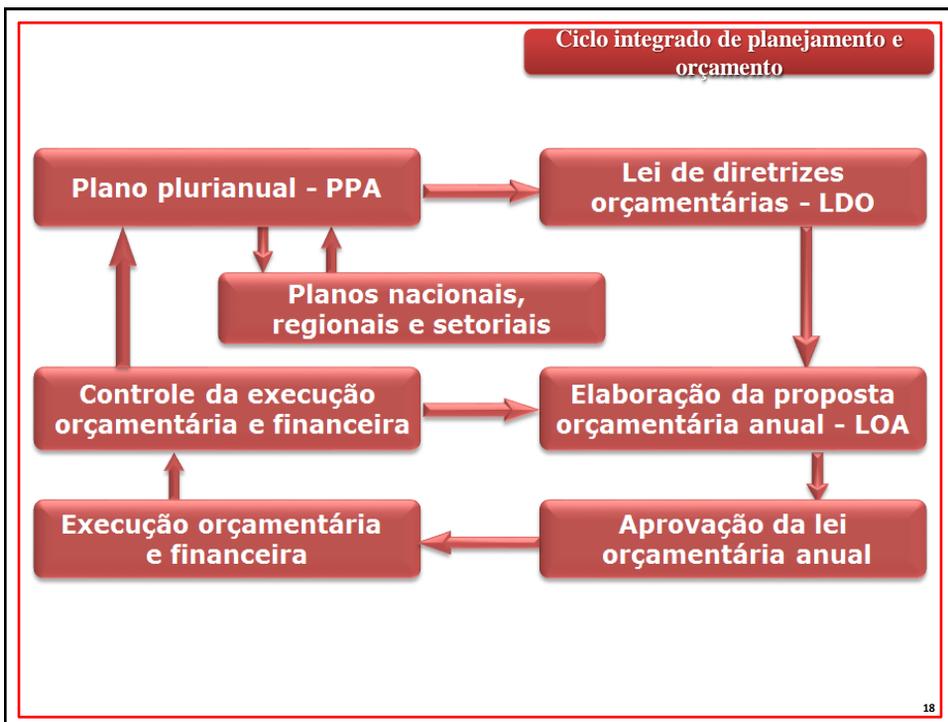
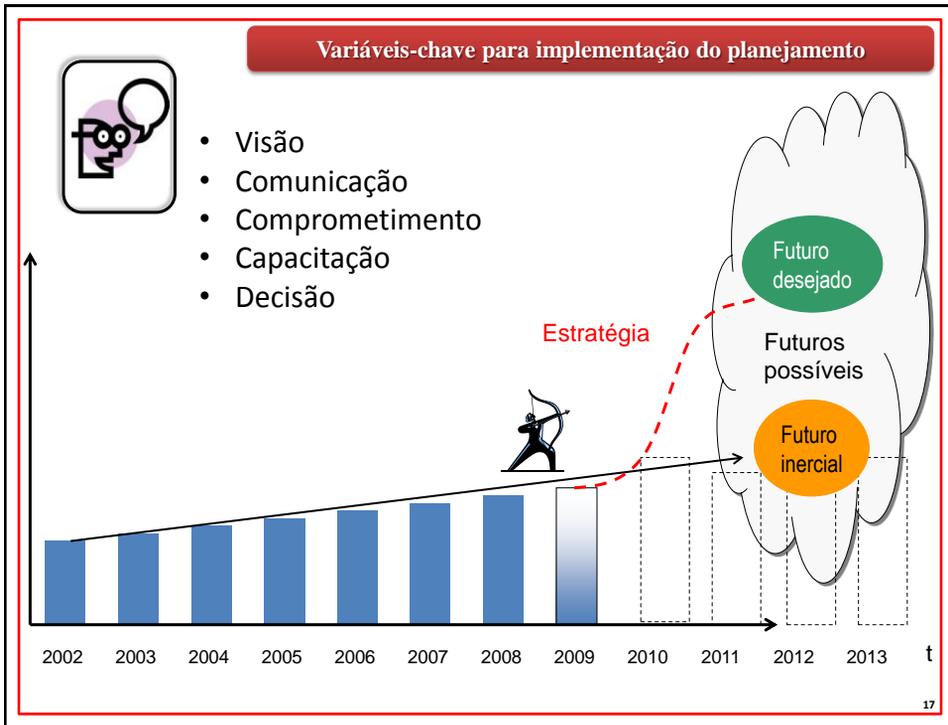
### LOA - Lei Orçamentária Anual

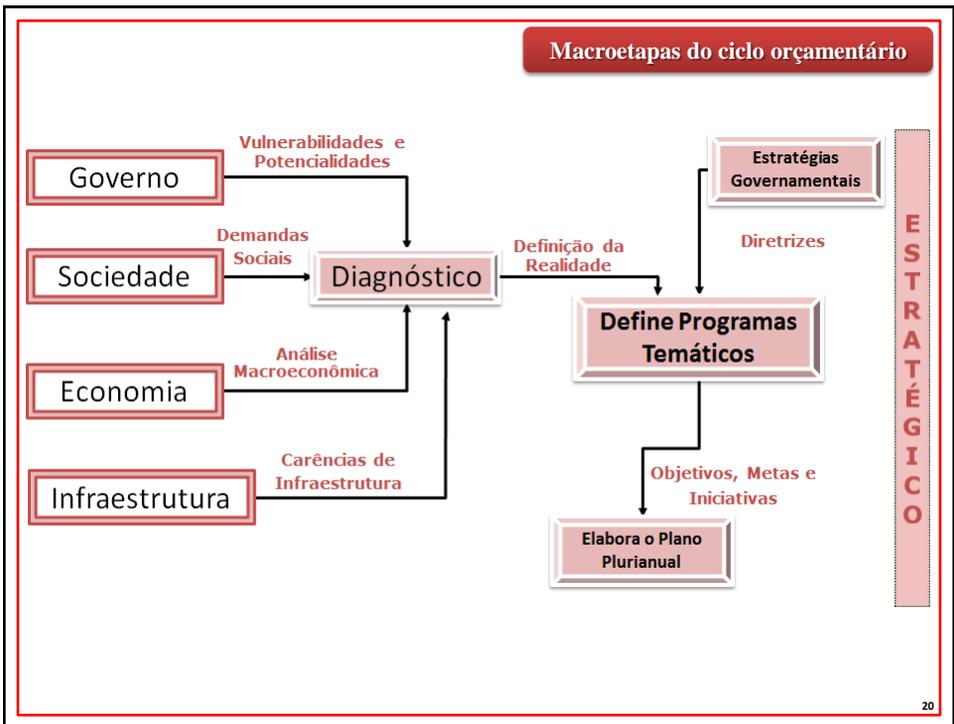
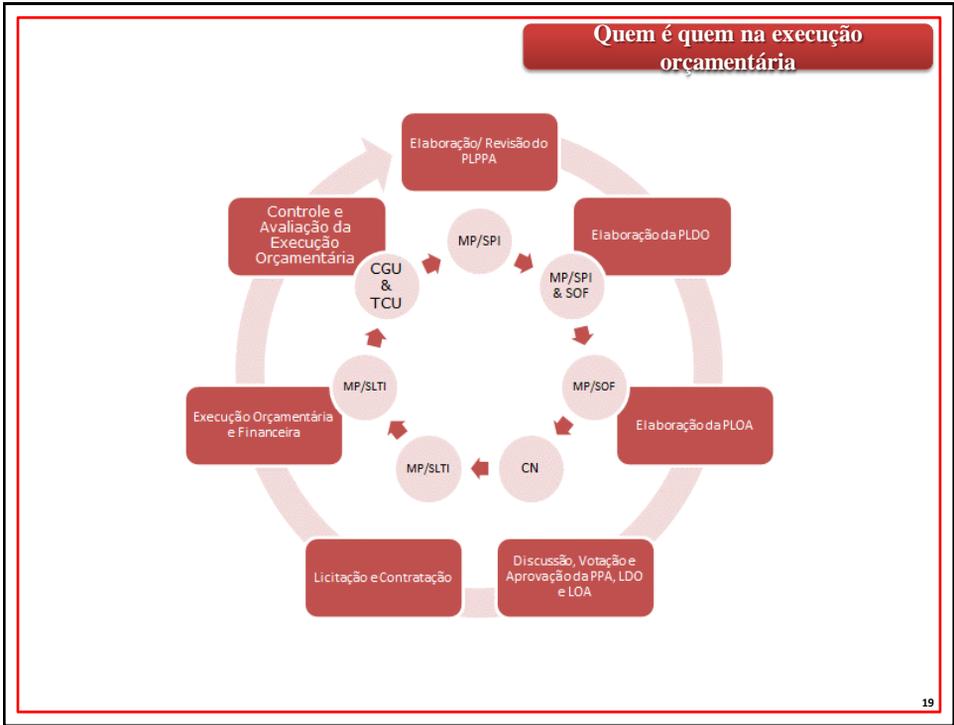
**Vigência** anual

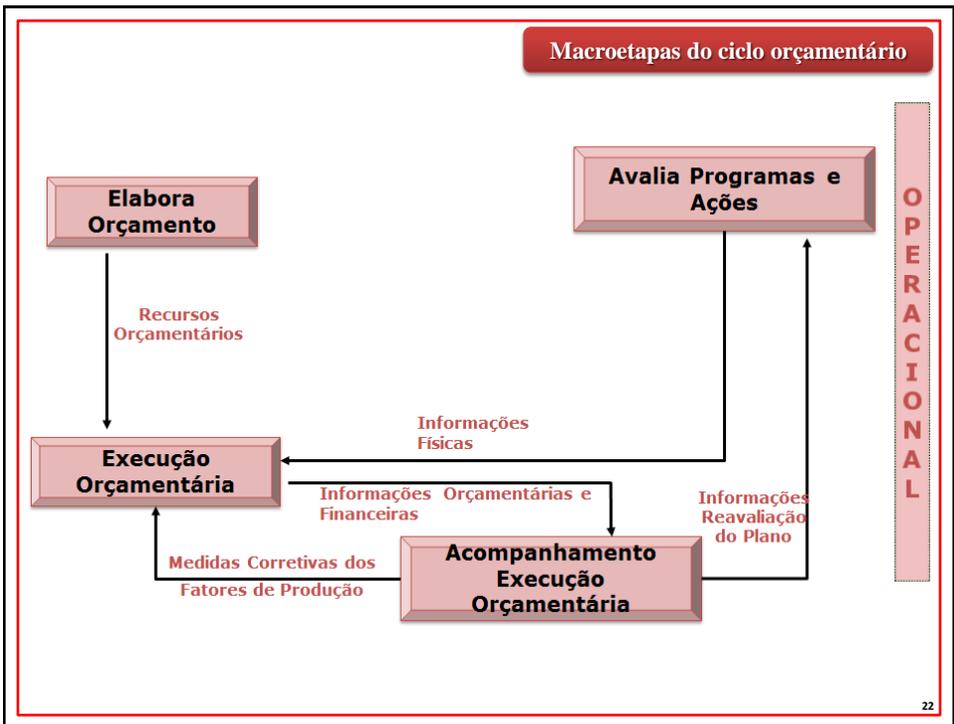
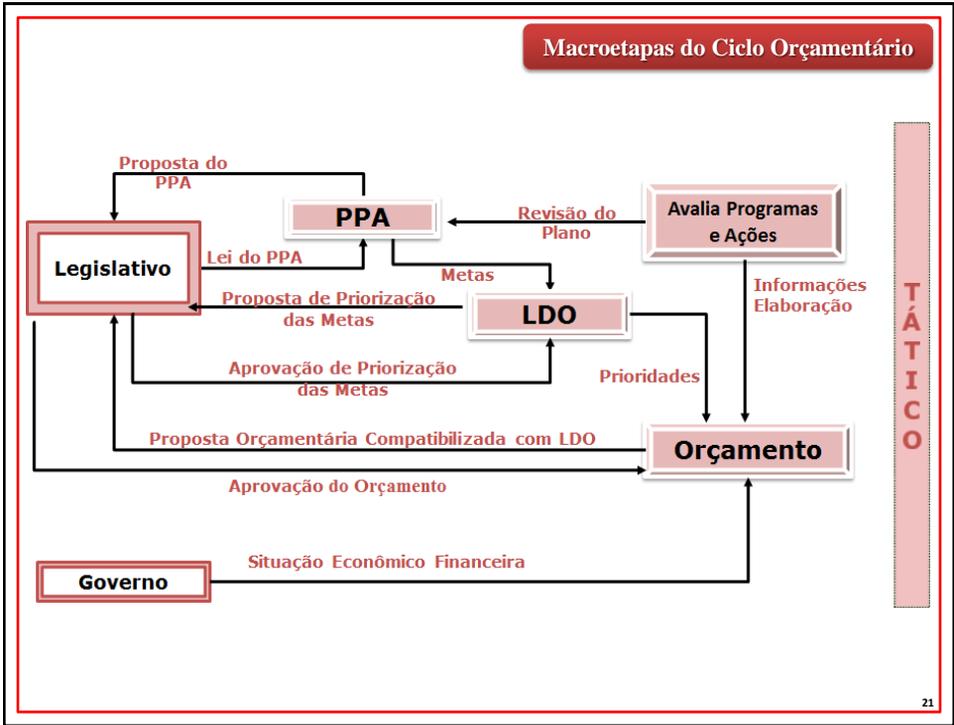
**Orçamentos** Fiscal; da Seguridade Social e de Investimento das Estatais

**encaminhamento ao Legislativo** até 31 de agosto, **aprovação** até 22 de dezembro

16







## Os planos plurianuais



23

## Modelo do PPA 2016-2019



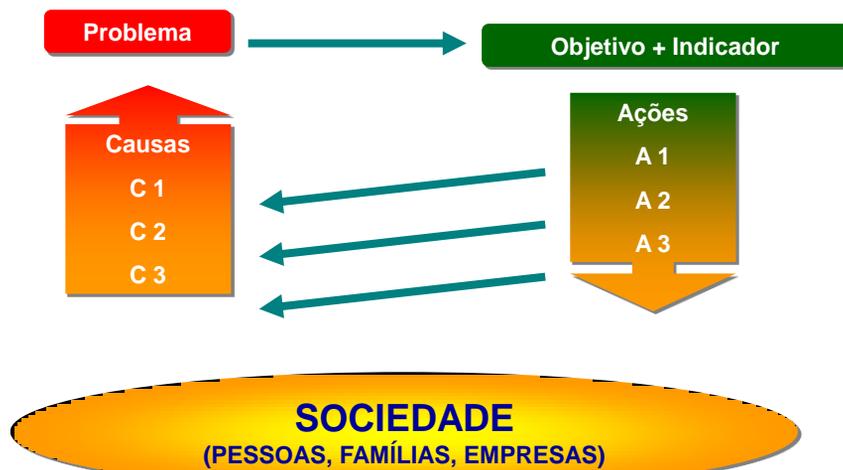
24

### Estrutura do PPA 2016-2019



25

### O programa orientado a resultado



26

## Conteúdo básico da LDO

- ✓ **Metas e prioridades para o exercício seguinte;**
- ✓ **orientação da elaboração do orçamento;**
- ✓ **alterações na legislação tributária;**
- ✓ **autorização para a concessão ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreira, bem como a admissão ou contratação de pessoal.**



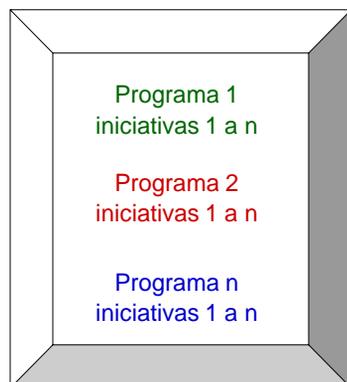
Introduzidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal

27

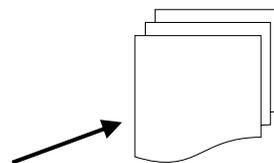


## Metas e prioridades

**Plano Plurianual**  
(Plano de Governo de 4 anos)



**L D O**



Selecionar alguns programas e iniciativas que terão prioridade na execução orçamentária do ano subsequente.

28

## Anexo de metas fiscais (art. 4º da LRF)



- Meta de resultado primário, nominal e montante da dívida pública
- Avaliação do cumprimento da meta do ano anterior
- Evolução do patrimônio líquido, destacando a origem e aplicação dos recursos de alienação de ativos
- Avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes de previdência e demais fundos públicos

29

## Regras adicionais no anexo de metas fiscais (art. 4º da LRF)



1. Estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado
2. Limitação de empenho
3. Controle de custos e avaliação de resultados
4. Transferências a entidades públicas e privadas



30



Identificação de eventuais passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

Ex.: direitos trabalhistas que estão sendo reivindicados na justiça e outras ações contra o ente federado.

Alguns riscos apresentados na LDO:

Riscos orçamentários (receita e despesa)

Riscos da dívida

Passivos contingentes

### Clássico ou tradicional

- “Orçamento é o ato por meio do qual são previstas e autorizadas as receitas e despesas do Estado e das demais entidades que por lei estão submetidas a essas mesmas regras”. [Decreto de regulação francês de 31-5- 1862]
- **Foco principal:** insumos
- **Finalidade:** instrumento de controle (político e financeiro)

### Desempenho (ou de realizações)

- “É aquele que apresenta os propósitos e objetivos para os quais os créditos se fazem necessários, os custos dos programas propostos para atingir aqueles objetivos e dados quantitativos que meçam as realizações e o trabalho levado a efeito em cada programa”. [Fonte: trabalho não publicado do *Bureau de Orçamento dos EEUU*, citado por Jesse Burkhead]
- **Foco principal:** produtos / insumos
- **Finalidade:** instrumento de administração

## Tipos de orçamento

### Orçamento-Programa (PPBS)

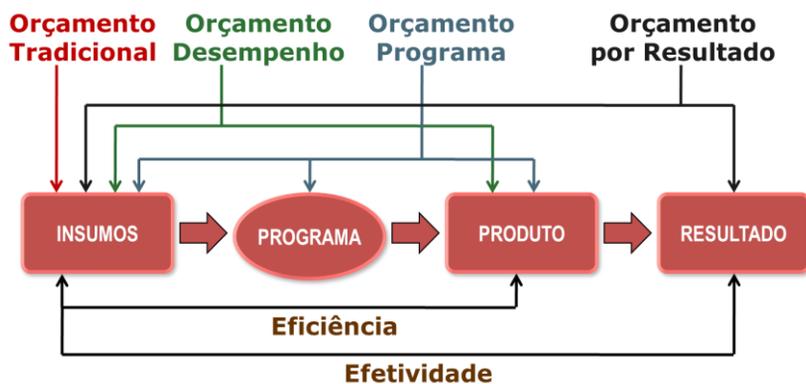
- “Se caracteriza pela ênfase nos objetivos, nos programas, nos elementos dos programas, tudo estabelecido em termos de produto”. [David Novik]
- “É um processo por meio do qual os objetivos e recursos, e as inter-relações entre eles, são levados em conta, visando obter um programa coerente e compreensivo do governo como um todo”. [Arthur Smithies]
- **Foco principal:** insumos / programação / produtos
- **Finalidade:** instrumento de planejamento

### Orçamento por resultados

- “O orçamento por resultados foca a atenção diretamente na necessidade de obter melhores resultados com os recursos disponíveis”. [David Osborne e Peter Hutchinson]
- O orçamento por resultados diz respeito não a produtos, economia e eficiência, mas a resultados e efetividade (a razão entre resultados e insumos). [Lawrence I. Martin]
- **Foco principal:** resultados / insumos
- **Finalidade:** resultado, desempenho, transparência e comunicação

33

## Tipos de orçamento



34

## Princípios orçamentários



- Unidade/totalidade
- Universalidade
- Orçamento bruto
- Anualidade/periodicidade
- Não afetação das receitas
- Discriminação/especialização
- Exclusividade
- Equilíbrio

35

## Organização do orçamento

↳ **Orçamento Fiscal**, referente aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, seus fundos, órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público e as **empresas estatais dependentes**;

↳ **Orçamento da Seguridade Social**, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração pública direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público, inclusive das **empresas estatais dependentes**; e

↳ **Orçamento de Investimento**, das empresas em que o ente público, direta ou indiretamente, detém a maioria do capital social com direito a voto.

36

### *Créditos Adicionais*

- **Suplementares** – reforço de dotação
- **Especiais** – não existe dotação
- **Extraordinários** – despesas urgentes e imprevistas

37

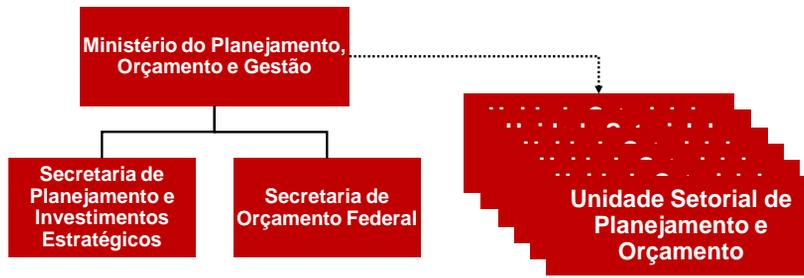
- Suplementares
  - Autorizados por lei (inclusive a LOA), abertos por decreto
- Especiais
  - Autorizados por lei específica, abertos por decreto
  - Podem ser reabertos (últimos 4 meses)
- Extraordinários
  - Autorizados por MP, abertos por decreto
  - Podem ser reabertos (últimos 4 meses)

38

## Sistema Federal de Planejamento e Orçamento



“...compreende as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos, e de realização de estudos e pesquisas socioeconômicas”



Art. 3º Lei nº 10.180/2001

39

## Sistema Federal de Planejamento e Orçamento



Finalidade

- Formular o planejamento estratégico nacional.
- Formular os planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social.
- Plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentos.
- Gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal.
- Promover a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Lei nº 10.180/2001

40



Alguns pontos para discussão

- Relação entre o sistema formal e áreas executoras.
- Limites da distinção entre formulação e implementação de políticas.
- A convivência entre o espaço formal/burocrático de planejamento e o espaço político.
- Padronização do sistema e diversidade de arranjos de políticas públicas.



*Outros pontos?*



- **Programação financeira:**  
Adequar o ritmo de pagamentos ao ritmo dos ingressos de recursos financeiros no caixa.



### *O porquê da programação financeira:*

- Eventuais insuficiências de caixa deixam de ocorrer.
- Os recursos disponíveis não se mantêm ociosos.
- Manutenção de uma reserva mínima para contingências.
- Programas em andamento não ficam paralisados.

43



### *O porquê da programação financeira - continuação:*

- Recursos de terceiros mais bem negociados.
- Mercado de crédito não seja negativamente afetado pelo não cumprimento das obrigações.
- Problemas sociais não sejam criados por atrasos nos pagamentos de salários/benefícios.

44

#### Limitação de Empenho - Art. 8º da LRF



Art 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea “c”, do inciso I, do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender o objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

45

#### Limitação de empenho - art. 9º da LRF



Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário e nominal estabelecidas no anexo de metas fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

46



Art. 9º .....

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no *caput*, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais...”.

47



***O que significa limitação de empenho:***

não autorização para a realização de determinadas despesas previstas na lei orçamentária.

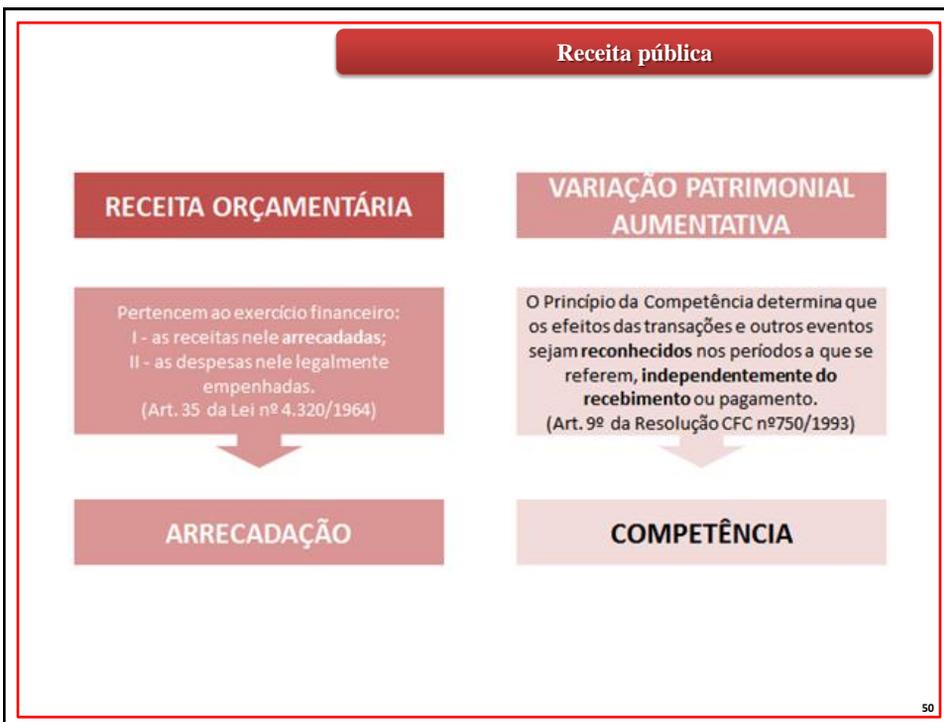
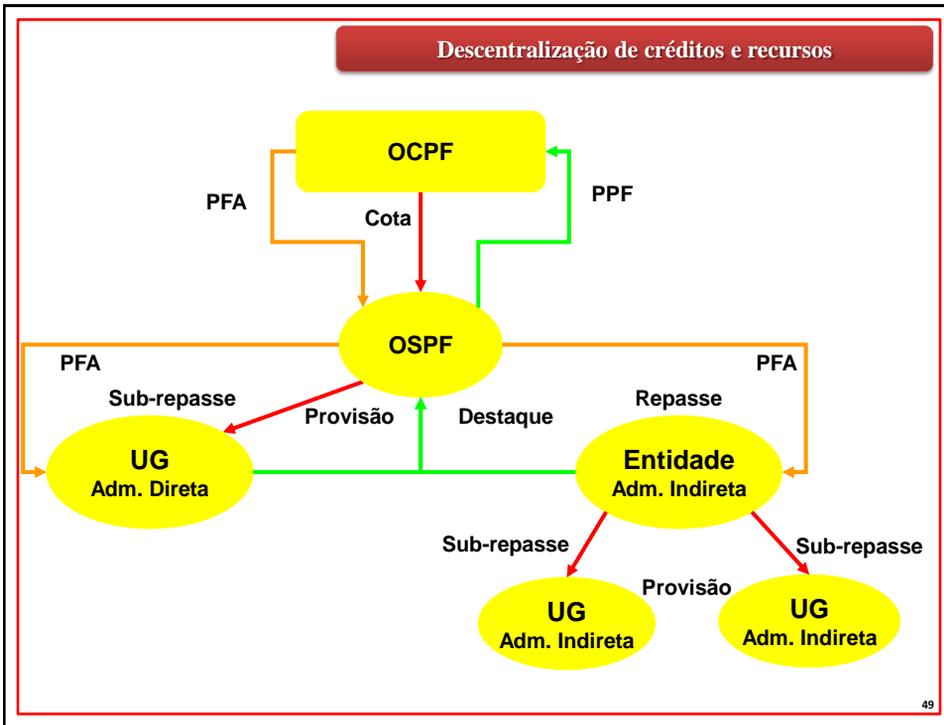
***Quando deve ocorrer:***

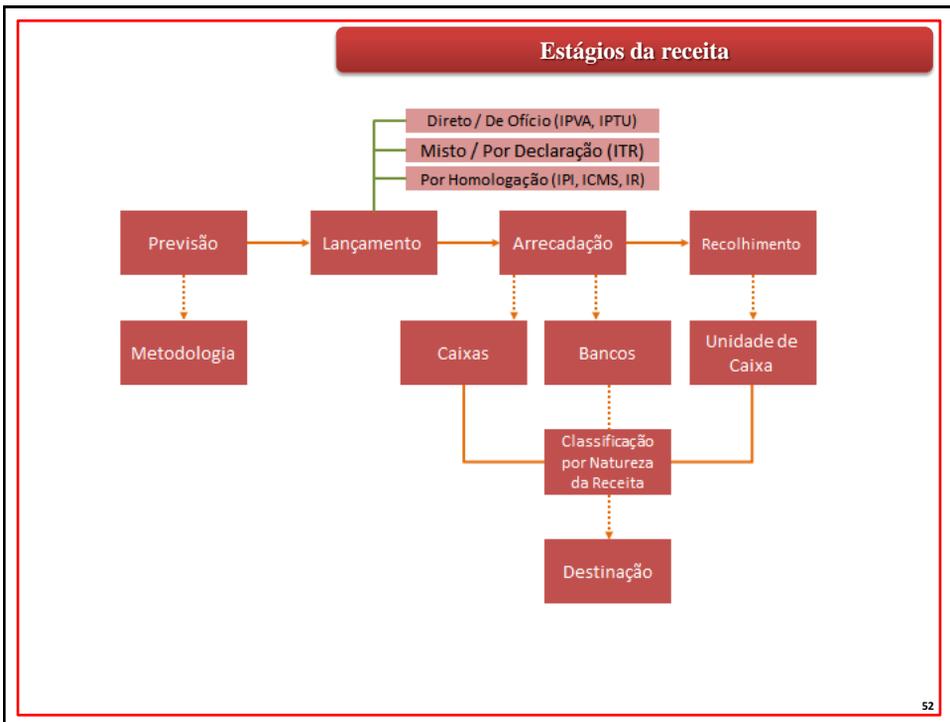
sempre que verificado que a realização da receita está inferior à prevista e não irá comportar o cumprimento do resultado primário.

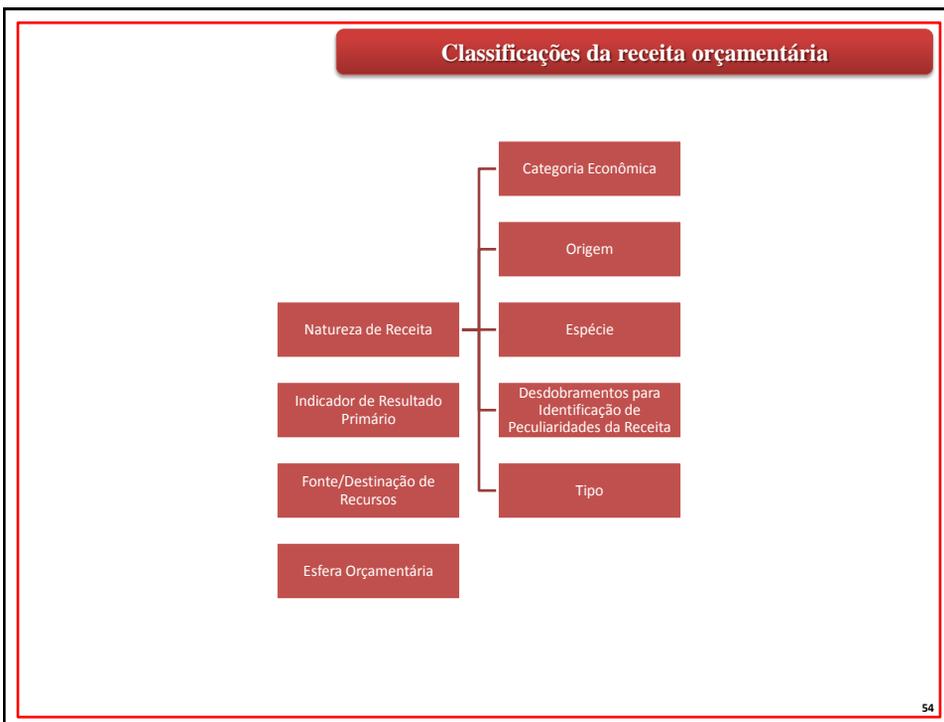
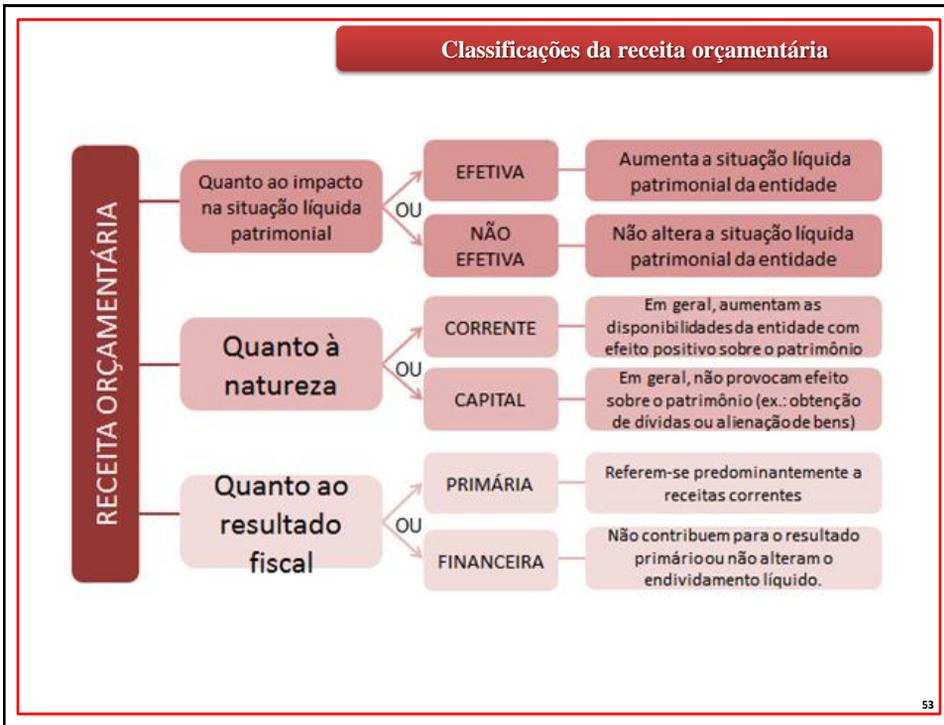
***O que cabe à LDO:***

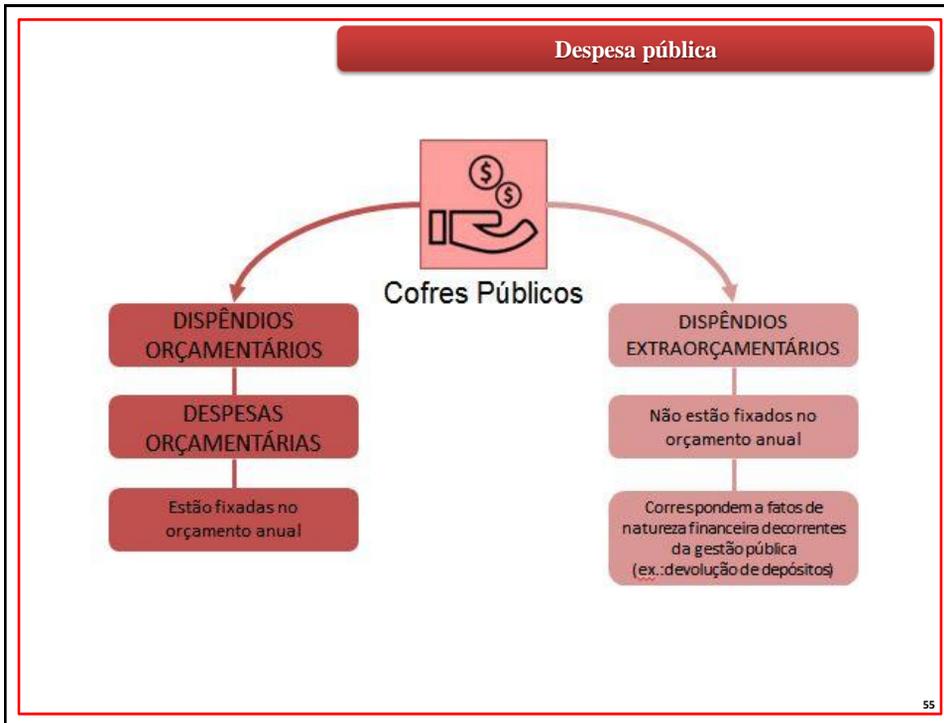
estabelecer critérios para a realização dessa limitação, como, por exemplo, quais as despesas que não poderão sofrer limitação.

48









**Programação qualitativa**

BLOCOS DA ESTRUTURA	ITEM DA ESTRUTURA	PERGUNTA A SER RESPONDIDA
Classificação por Esfera	<b>Esfera Orçamentária</b>	Em qual Orçamento?
Classificação Institucional	<b>Órgão</b> <b>Unidade Orçamentária</b>	Quem faz?
Classificação Funcional	<b>Função</b> <b>Subfunção</b>	Em que área da despesa a ação governamental será realizada?
Estrutura Programática	<b>Programa</b>	Qual o tema da Política Pública?
Informações Principais do Programa	Objetivo	O que será feito?
	Iniciativa	O que será entregue?
Informações Principais da Ação	<b>Ação</b>	Como fazer?
	Descrição	O que é feito?
	Finalidade	Para que é feito?
	Forma de Implementação	Como é feito?
	Etapas (somente para projetos)	Quais as fases?
	Produto	Qual o resultado?
	Unidade de Medida	Como mensurar?
Subtítulo	Onde é feito?	

56

## Programação quantitativa

ITEM DA ESTRUTURA	PERGUNTA A SER RESPONDIDA
<b>Natureza da Despesa</b>	
Categoria Económica da Despesa	Qual o efeito económico da realização da despesa?
Grupo de Natureza de Despesa (GND)	Em qual classe de gasto será realizada a despesa?
Modalidade de Aplicação	Qual a estratégia para realização da despesa?
Elemento de Despesa	Quais os insumos que se pretende utilizar ou adquirir?
<b>Identificador de Uso (IDUSO)</b>	Os recursos utilizados são contrapartida?
<b>Fonte de Recursos</b>	De onde virão os recursos para realizar a despesa?
<b>Identificador de Doação e de Operação de Crédito (IDOC)</b>	A que operação de crédito ou doação os recursos se relacionam?
<b>Identificador de Resultado Primário</b>	Como se classifica essa despesa em relação ao efeito sobre o Resultado Primário da União?
<b>Dotação</b>	Quanto custa?

57



## Restos a pagar ( Lei n° 4320/64)

**1. Os restos a pagar visam compatibilizar o término do exercício financeiro com a continuidade da administração pública.**

Ex.: O fornecedor não consegue entregar o produto no prazo.

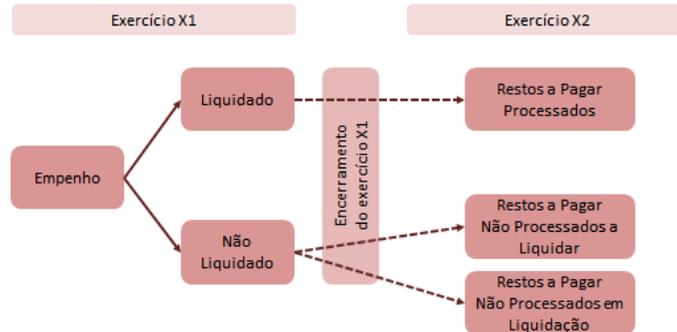
**2. O empenho deve ser feito com respectiva reserva financeira.**

Falha: previsão de receita superestimada   
 Correção: acompanhamento periódico da arrecadação

58



## Restos a pagar ( Lei nº 4320/64)



59



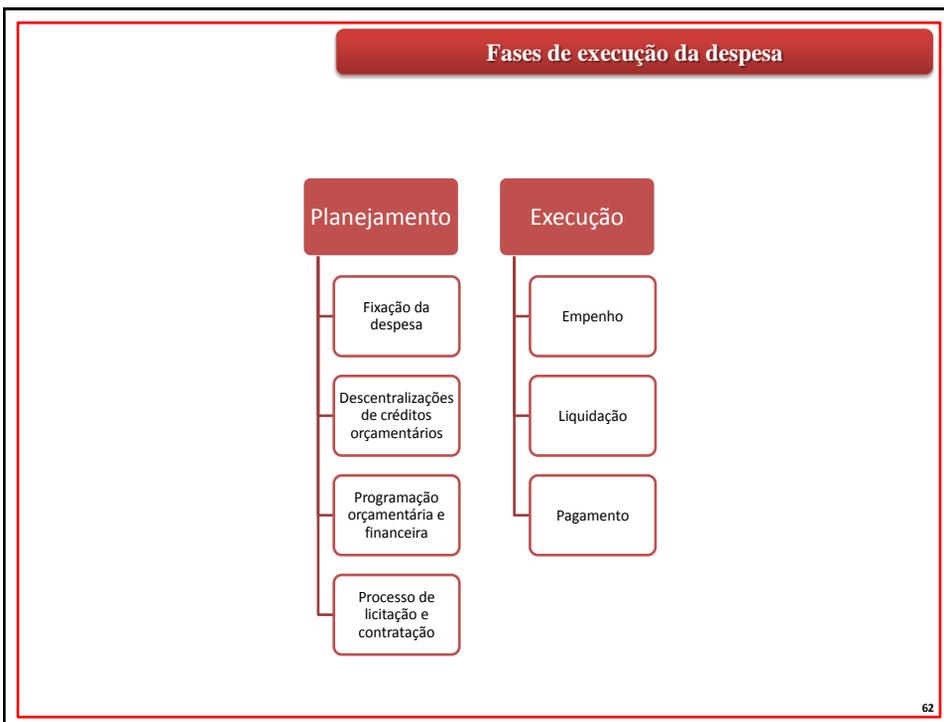
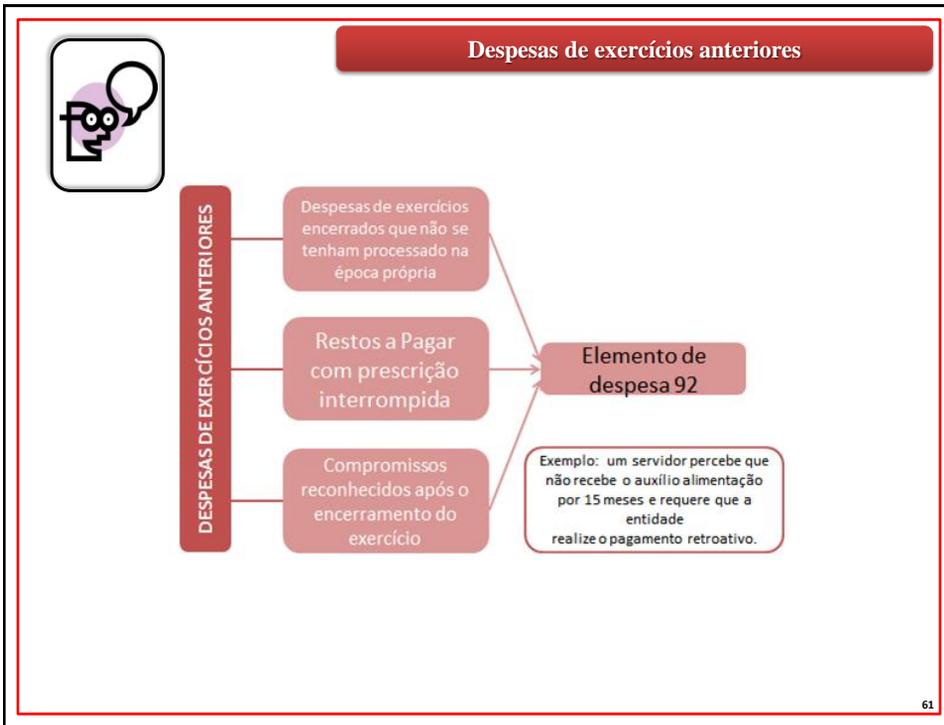
## Despesas de exercícios anteriores

- OCORRÊNCIA:

“As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo *consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não tenham processado em época própria*, bem como **os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente** poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.”

(art. 37 – Lei nº 4.320)

60



## Exercício financeiro

**O exercício financeiro coincidirá com o ano civil. (art. 34 da Lei nº 4.320/64)**

**Pertencem ao exercício financeiro:**

**as receitas nele arrecadadas;**

**as despesas nele legalmente empenhadas.**

63

## Licitações – princípios básicos

O processo de licitação compreende um conjunto de procedimentos administrativos que objetivam

- adquirir materiais
- contratar obras e serviços
- alienar ou ceder bens a terceiros
- bem como fazer concessões de serviços públicos

com as melhores condições para o Estado, observando os princípios

- da legalidade
- da impessoalidade
- da moralidade
- da igualdade
- da publicidade
- da probidade administrativa
- da vinculação ao instrumento convocatório
- do julgamento objetivo e
- de outros que lhe são correlatos.

64

**Decreto-Lei nº 200, de 25/02/67;**

**Decreto-Lei nº 2.300, de 21/11/86;**

**Lei nº 8.666 de 21/06/93: instituiu as modalidades de licitação concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão; definiu os princípios para contratações por meio de dispensa e inexigibilidade de licitação; estabeleceu os valores limites para as estimativas de cada modalidade, inclusive nos casos de dispensa e inexigibilidade; instituiu outros procedimentos específicos voltados à habilitação dos fornecedores.**

65

**Âmbito: União, Estados, DF e Municípios**

**Subordinam-se: órgãos da administração direta, fundos especiais, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e entidades controladas direta ou indiretamente pelos entes políticos**

**Abrangência: obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações**

66

## Objetivo do processo de licitação:



Garantir a observância constitucional do princípio da **isonomia** e garantir a proposta mais **vantajosa** para a administração.

67

## MODALIDADES DE LICITAÇÃO



CONCORRÊNCIA

TOMADA DE PREÇOS

CONVITE

PREGÃO \*

CONCURSO

LEILÃO

68

## Dispensa de licitação



**“Casos expressamente definidos em lei (art. 24)”**  
**discricionariedade (licitar ou dispensar);**  
**situações excepcionais;**  
**pequeno valor (até 10% ) – regra geral;**  
**pequeno valor (até 20%) – sociedades de economia mista, empresas públicas, autarquias e fundações qualificadas.**

69

## Inexigibilidade

- **“expressamente motivada e ratificada”**
- **inviabilidade de competição;**
- **exclusividade de fornecimento;**
- **notória especialização;**
- **artista consagrado pela opinião pública.**

70