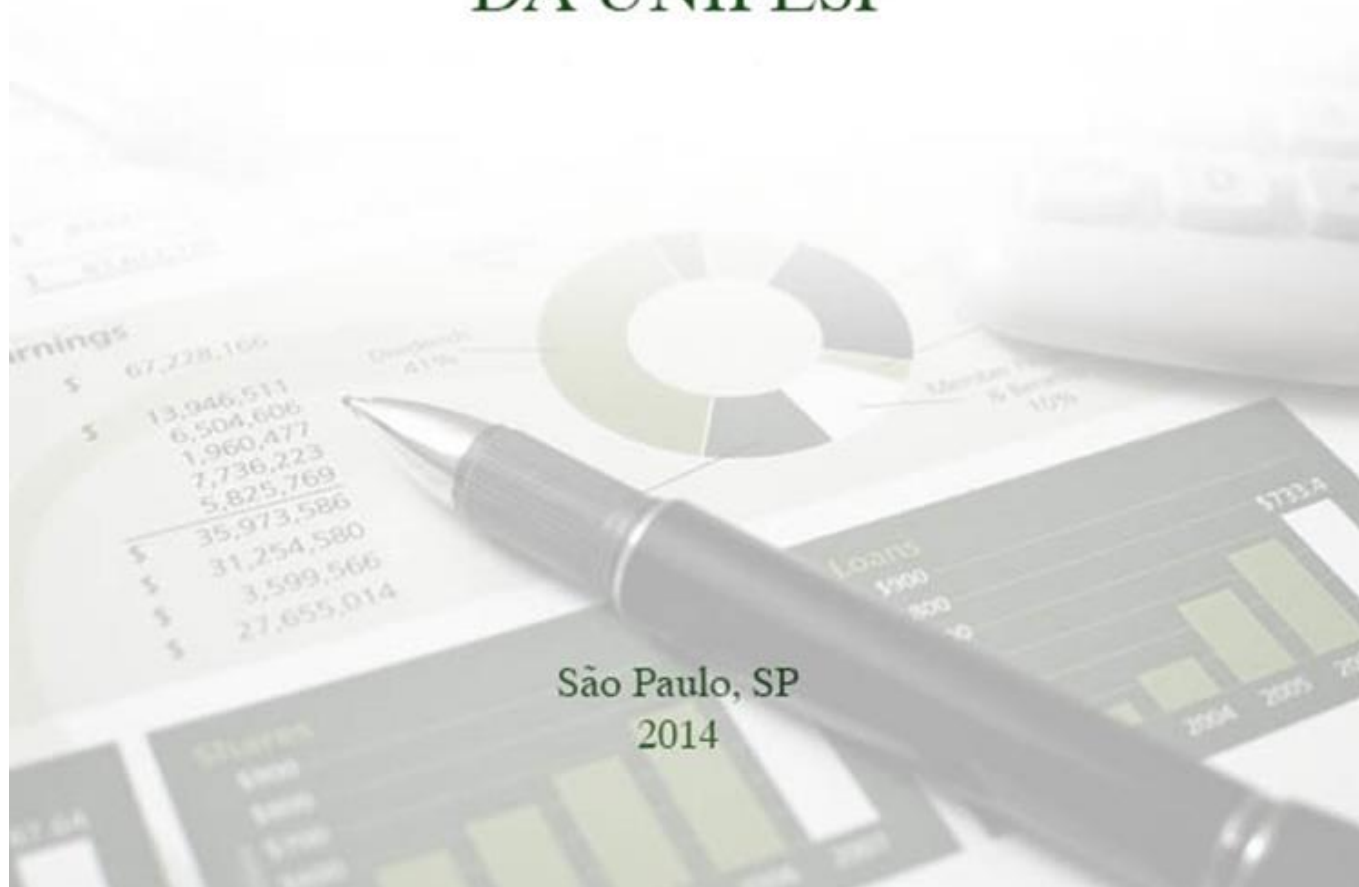




Pró-Reitoria de Planejamento

INFORMAÇÕES BÁSICAS PARA PLANEJAMENTO DO ORÇAMENTO DA UNIFESP



São Paulo, SP
2014

(Edição de Setembro de 2014)

EQUIPE RESPONSÁVEL

REITORIA

REITORA: PROF^a. DR^a. SORAYA SOUBHI SMAILI

VICE-REITORA: PROF^a. DR^a VALÉRIA PETRI

CHEFE DE GABINETE: PROF^a. DR^a MARIA JOSÉ DA SILVA FERNANDES

ASSESSORA TÉCNICA: ADM^a. TÂNIA MARA FRANCISCO

PRÓ-REITORIA DE PLANEJAMENTO

PRÓ-REITOR: PROF. DR. ESPER ABRÃO CAVALHEIRO

PRÓ-REITOR ADJUNTO: PROF. DR. PEDRO FIORI ARANTES

COORDENADORIA DE ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO

COORDENADORA: PROF^a. DR^a. LUCIANA MASSARO ONUSIC

ECON. ALISSON ORTIZ RIGITANO

ADM. WAGNER PINHEIRO SANTOS

SECRETÁRIA DO CONSELHO DE PLANEJAMENTO EUNICE AKIYAMA

ESTAG. GABRIEL SANTOS BORGES

CONSELHO GESTOR DO HOSPITAL UNIVERSITÁRIO

PRESIDENTE: PROF. DR. ÁLVARO NAGIB ATALLAH

COORDENADORIA DE FINANÇAS DO HOSPITAL UNIVERSITÁRIO

COORDENADOR: SR. ANTENOR DE SOUZA CASTRO JUNIOR

SUMÁRIO

GLOSSÁRIO	i
1. INTRODUÇÃO	1
2. O QUE É E COMO FUNCIONA O <i>ORÇAMENTO PÚBLICO</i>	1
3. PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DAS FASES DE ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO	2
4. O QUE É DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E O QUE SÃO AS RUBRICAS	4
5. FASES DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA PÚBLICA	4
6. NA PRÁTICA, COMO FUNCIONA A FASE DE PAGAMENTO E QUAIS AS CARACTERÍSTICAS DA FOLHA DE PAGAMENTO DE PESSOAL	7
7. O QUE É DESPESA CORRENTE E DESPESA DE CUSTEIO; QUAIS TIPOS DE DESPESAS INTEGRAM ESTE ORÇAMENTO	7
8. O QUE É DESPESA DE CAPITAL E INVESTIMENTO E QUAIS TIPOS DE DESPESA INTEGRAM ESTE ORÇAMENTO	8
9. O QUE SÃO PROGRAMAS DE TRABALHO E AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS .	11
10. O QUE É E COMO FUNCIONAM AS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS (COMPLEMENTAÇÃO DE RECURSOS)	15
11. O QUE SÃO FONTES DE RECURSO E QUAIS SÃO AS FONTES PRESENTES NO ORÇAMENTO DA UNIFESP	9
12. O QUE É UNIDADE ORÇAMENTÁRIA E UNIDADE GESTORA RESPONSÁVEL	9
13. CARACTERÍSTICAS GERAIS DO ORÇAMENTO NO CASO DO HOSPITAL UNIVERSITÁRIO	16
14. O QUE É A MATRIZ ANDIFES	18
15. O QUE É A DESCENTRALIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NA UNIFESP E O QUE JÁ FOI FEITO	19
16. BIBLIOGRAFIA	20

GLOSSÁRIO

Despesa Corrente: É uma das duas Categorias Econômicas da Despesa Pública que considera gastos que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

Despesa de Capital: É uma das duas Categorias Econômicas da Despesa Pública que considera gastos que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

Despesa de Custeio: Sinônimo de Despesa Corrente.

Empenho: Consiste na reserva de dotação orçamentária para um fim específico. Formalmente é definido como “ato emanado de autoridade competente, que cria para o Estado a obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição; a garantia de que existe o crédito necessário para a liquidação de um compromisso assumido; é o primeiro estágio da despesa pública.”^[2]

Investimento: “Despesas de capital destinadas ao planejamento e à execução de obras públicas, à realização de programas especiais de trabalho e à aquisição de instalações, equipamento e material permanente.”^[2]

Lei de Diretrizes Orçamentárias: “Estabelece diretrizes para a confecção da Lei Orçamentária Anual (LOA), contendo metas e prioridades do governo federal, despesas de capital para o exercício financeiro seguinte, alterações na legislação tributária e política de aplicação nas agências financeiras de fomento.”^[3]

Lei Orçamentária Anual: “Orçamento anual enviado pelo Executivo ao Congresso que estima a receita e fixa a despesa do exercício financeiro, ou seja, aponta como o governo vai arrecadar e gastar os recursos públicos. Contém os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das estatais.”^[3]

Liquidação: “Verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.” [2]

Medida Provisória (MP): “Norma legislativa adotada pelo presidente da República que, pela sua definição, deve ser editada somente em casos de relevância e urgência. A MP começa a vigorar imediatamente após sua edição, mas, para virar lei, precisa ser aprovada pelo Congresso. Vigora por 60 dias, que podem ser prorrogados por igual período, caso não seja votada nesse tempo. Se não for aprovada pela Câmara e o Senado até o prazo final perde a validade desde sua edição, ficando o Executivo impedido de reeditá-la na mesma sessão legislativa. Sua tramitação começa pela Câmara e, depois, é remetida ao Senado. Quando é modificada no Congresso vira Projeto de Lei de Conversão (PLV), e caso o Senado altere o texto aprovado pela Câmara a matéria volta a ser apreciada pelos deputados.” [3]

Pagamento: “Último estágio da despesa pública. Caracteriza-se pela emissão do cheque ou ordem bancária em favor do credor.” [2]

Plano Plurianual: “É o planejamento das ações do governo para um período de quatro anos.” [3]

Restos a Pagar Não Processados: Refere-se aos valores das despesas empenhadas, que não foram liquidadas nem pagas no mesmo exercício financeiro. [1]

Restos a Pagar Processados: Refere-se aos valores das despesas empenhadas, liquidadas e não pagas no mesmo exercício financeiro. [1]

Unidade Orçamentária: “Entidade da administração direta, inclusive fundo ou órgão autônomo, da administração indireta (autarquia, fundação ou empresa estatal) em cujo nome a lei orçamentária ou crédito adicional consigna, expressamente, dotações com vistas à sua manutenção e à realização de um determinado programa de trabalho. Constituem desdobramentos dos órgãos orçamentários.” [2]

Unidade Gestora: “Unidade responsável por administrar dotações orçamentárias e financeiras próprias ou descentralizadas. Cada órgão tem a sua U.G., que contabiliza todos os seus atos e fatos administrativos.”^[2]

1. INTRODUÇÃO

A elaboração, execução e principais normas do *Orçamento Público* afetam direta ou indiretamente a vida universitária dos Professores, Técnicos, Alunos e demais entes da comunidade da Universidade Federal de São Paulo. No entanto, grande parte dessas pessoas não atuam na área orçamentária e não tem familiaridade com o assunto.

Tendo em vista essa realidade e a convicção de que o processo de desenvolvimento pleno da instituição depende da participação da comunidade nas diversas instâncias de planejamento e administração da universidade, o Conselho de Planejamento da Unifesp em sua reunião de fevereiro de 2014 deliberou pela criação de um documento que contribuísse para esse processo.

Para tanto, optou-se pela elaboração da presente “cartilha” que contém informações básicas subdivididas em tópicos, conforme apresentados a seguir.

2. O QUE É O ORÇAMENTO PÚBLICO

Tradicionalmente, é comum definir o *Orçamento* na Administração Pública como um instrumento de controle político e de administração, sendo um dos mais antigos e tradicionais utilizados na gestão de negócios públicos^[4].

Atualmente, pode-se dizer que sua principal função é a de planejamento por meio da técnica denominada *orçamento-programa*, na qual o orçamento é dividido por programas que devem espelhar as políticas públicas.

Na prática, a Lei Orçamentária Anual¹ pode ser vista como um documento de antecipação que “expressa em termos de dinheiro, para um período de tempo definido, o programa de operações do governo e os meios para financiamento desse programa”^[4].

Dessa maneira são planejadas e executadas as Finanças Públicas, cabendo ao Orçamento fixar valores para pagamento de

¹ Ao longo da cartilha ficará mais clara a relação prática entre o Orçamento e a Lei Orçamentária Anual, que o institui. Na linguagem corrente esses dois termos muitas vezes são empregados como sinônimos.

despesas de Custeio e de Capital, bem como estimar a receita que será obtida para esta finalidade, possibilitando, por exemplo, o funcionamento das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

3. PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DAS FASES DE ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO

No Brasil a elaboração do orçamento é regida, além da Constituição Federal, principalmente pelas Leis:

- 4320 de 1964
- Lei Complementar Nº101 de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, que “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”.

As fases de elaboração do *Orçamento Público Federal* compreendem a elaboração, votação e sanção de três leis com vigência limitada²: A *Lei do Plano Plurianual (PPA)*, a *Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)* e a *Lei Orçamentária Anual (LOA)*.

Cabe ao poder Executivo elaborar a proposta de cada uma delas (Projeto de Lei) para que sejam analisadas e votadas pelo Congresso Nacional em Comissão Mista (formada por membros do Senado Federal e da Câmara dos Deputados). Após o processo de votação, devem ser devolvidos para sanção da Presidência da República.

Suas principais características, ilustradas na Figura 1, podem ser resumidas da seguinte maneira^[4]:

➤ ***Lei do Plano Plurianual (PPA):***

- Seu papel fundamental é definir objetivos estratégicos de forma a orientar todas as ações a serem previstas na Lei Orçamentária Anual.
- É elaborada a cada quatro anos e tem vigência entre o primeiro ano de mandato do presidente em exercício até o primeiro ano do mandato do presidente subsequente.
- O projeto de Lei deverá ser enviado pelo Poder Executivo ao Congresso até quatro meses antes do final do primeiro

² A vigência dessas Leis utiliza como base o calendário do exercício financeiro que, no Brasil, coincide com o ano do calendário civil.

exercício financeiro do mandato do novo presidente (limite – 31 de agosto), e devolvido para a sanção até o encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro).

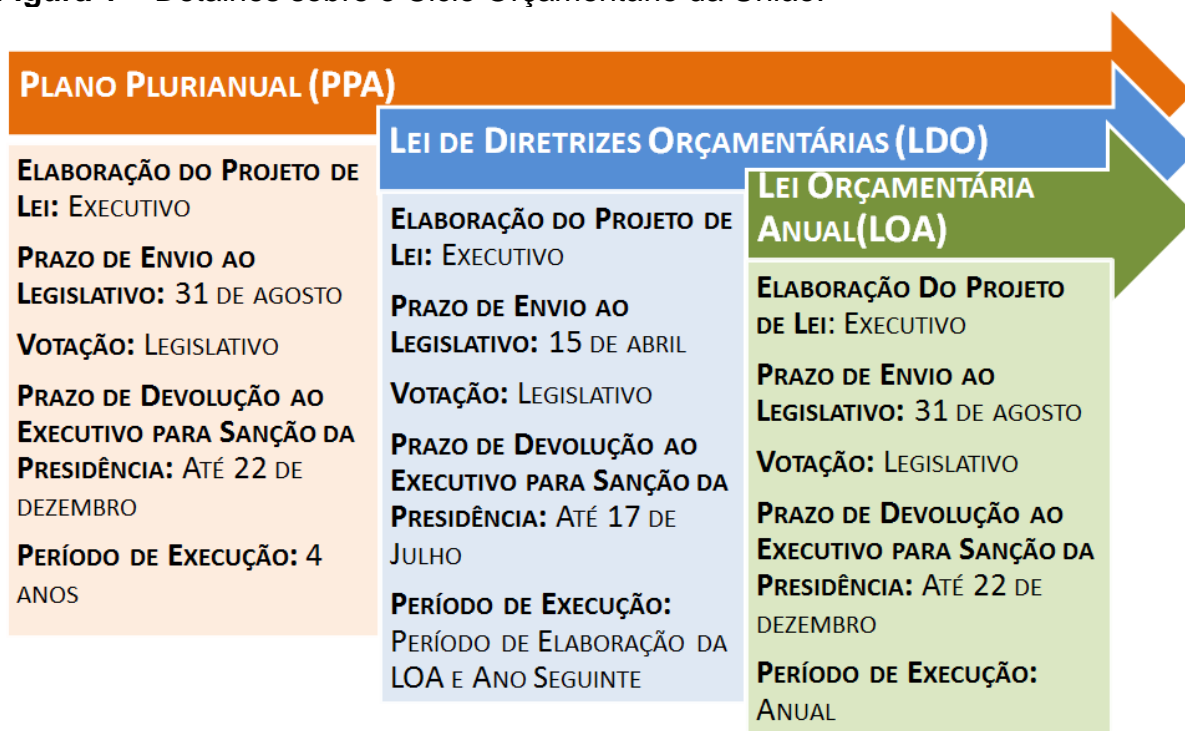
➤ ***Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO):***

- Tem a finalidade de orientar, organizar e estruturar as diretrizes da Lei Orçamentária Anual em consonância com o PPA.
- É elaborada anualmente para que seja utilizada durante a elaboração da LOA.
- O projeto de Lei deve ser encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso até oito meses e meio antes do final do exercício financeiro (15 de abril) e devolvido para sanção até final do primeiro período da sessão legislativa (17 de julho).

➤ ***Lei Orçamentária Anual (LOA):***

- Com base no PPA e na LDO, a LOA disciplina todas as ações do Governo Federal em seu ano de vigência. Na prática, sua principal característica é a de fixação de despesas e estimativa de receitas.
- É elaborada anualmente e tem vigência limitada ao ano seguinte ao de sua elaboração.
- O projeto de Lei deverá ser enviado pelo Poder Executivo ao Congresso até quatro meses antes do final do exercício financeiro (limite – 31 de agosto), e devolvido para a sanção até o encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro).

Figura 1 – Detalhes sobre o Ciclo Orçamentário da União.



F9onte: Elaboração Própria com base em Giacomoni (2012).

4. O QUE É DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A *LOA* apresenta os recursos que poderão ser gastos para cumprimento dos objetivos e ações estabelecidas para cada *Unidade Orçamentária*.

Um exemplo de *Unidade Orçamentária* é a própria Universidade Federal de São Paulo.

Tais recursos podem ser detalhados por *Rubricas* que contêm um montante específico denominado *Dotação Orçamentária*. Portanto, a *Dotação Orçamentária* é “Toda e qualquer verba prevista como despesa em orçamentos públicos e destinada a fins específicos”^[3].

5. FASES DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA PÚBLICA

Estando a *Lei Orçamentária Anual* aprovada e em vigência, uma vez realizada a licitação, que também é condição prévia para a contratação de serviços ou compra de mercadorias na Administração Pública, a Despesa entra na etapa de sua execução.

Essa etapa é organizada em três fases, a saber: *Empenho (1)*, *Liquidação (2)* e *Pagamento (3)*.

No cotidiano da Universidade, é possível que o servidor que necessite da contratação de um serviço ou compra de determinada mercadoria se depare com um desses termos na tramitação administrativa. Além disso, relatórios sobre as finanças da Universidade frequentemente segregam o volume financeiro que foi realizado dentro de cada uma destas fases. Pensando nisso, a seguir é feita uma descrição um pouco mais detalhada de cada fase.

➤ **Empenho:**

- **Definição Legal:** “Ato emanado de autoridade competente, que cria para o Estado a obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição; a garantia de que existe o crédito necessário para a liquidação de um compromisso assumido.” (Art. 58 LEI 4320/64);
- **Descrição:** O Empenho pode ser definido como um compromisso (condicional ou não) da Administração Pública de pagar determinada mercadoria. Serve como garantia de existência de valor inicialmente previsto no orçamento. Pode ser passível de só gerar obrigação se houver a satisfação das condições estabelecidas na contratação ou compra.
- Vale ressaltar que “é vedada a realização de despesa sem prévio empenho.”³ (Art. 60, LEI 4320/64).
- **Formalização:** emissão da “Nota de Empenho” (Documento onde estão contidos os dados referentes à compra ou contratação – por exemplo, Contratante, Data da Entrega, Valor, Objeto e Classificação da Despesa);

➤ **Liquidação:**

- **Definição Legal:** “Consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito” (Art. 58 LEI 4320/64);
- **Descrição:** Após a emissão da Nota de Empenho e a efetiva entrega da mercadoria ou prestação do serviço, é nesta fase

³Exceto que em “casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho”. Por exemplo, nas transferências entre as entidades federativas, advindas de mandamento constitucional.

que são verificados, por exemplo, se foram cumpridas as condições firmadas no contrato (qualidade, especificações técnicas, prazos). Portanto, pode-se tratar de um ato de complexidade proporcional ao tipo de mercadoria/serviço. É importante destacar que Liquidação, na linguagem utilizada em orçamento público, não é sinônimo de pagamento nem de “Liquidação Financeira”;

- **Formalização:** Ateste por no mínimo dois servidores que normalmente é feito com carimbo e assinatura no verso da Nota Fiscal. Após esse procedimento é feito o registro contábil, denominado de “apropriação”, SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal);

➤ **Pagamento:**

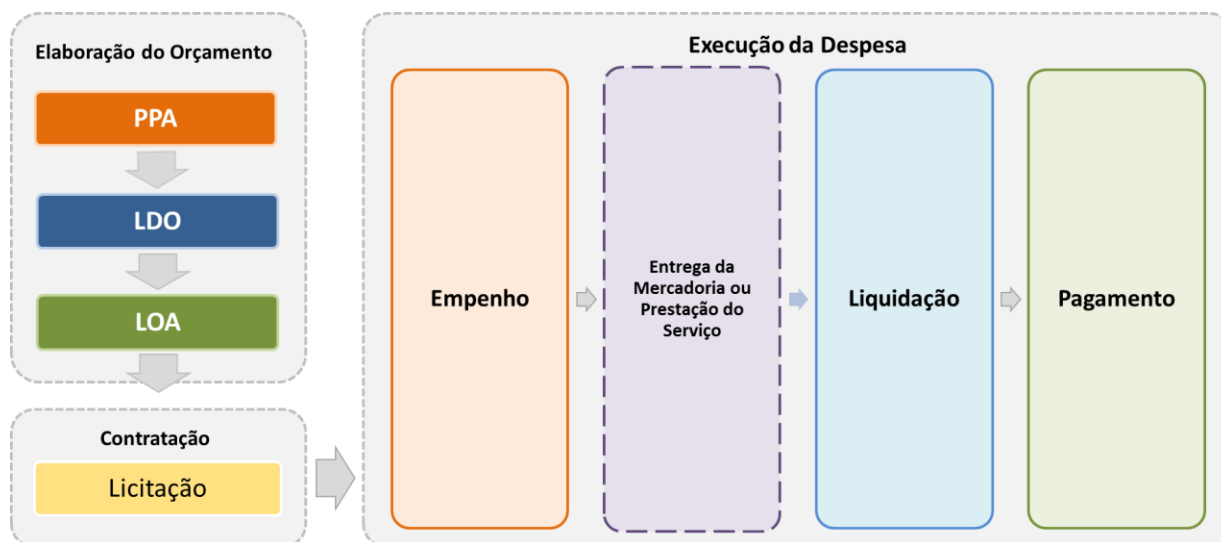
- **Definição Legal:** “A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga.” (Art. 58 LEI 4320/64);
- **Descrição:** Uma vez tendo sido a despesa empenhada e liquidada procede-se à autorização de pagamento e em seguida ao pagamento propriamente dito (nesta etapa também são recolhidos todos os impostos que devem ser retidos na fonte);
Formalização: Assinatura da Ordem de Pagamento pelo servidor responsável (denominado Ordenador de Despesa) e, em seguida, transferência bancária ao fornecedor/prestador.

Um detalhe importante a ser considerado é o fato de que o Orçamento é elaborado para ter vigência anual. Eventualmente, Despesas Empenhadas podem não ser Liquidadas dentro do ano vigente, e caso tenham sido liquidadas podem não ser pagas. Nesses casos são contabilizadas no ano seguinte como Restos a Pagar de Exercícios Anteriores.

Os Restos a Pagar, por sua vez, são classificados em Processados ou Não processados, dependendo de ter havido Liquidação ou não da despesa, respectivamente.

A Figura 2 apresenta a organização geral das fases da elaboração do *Orçamento Público* e da execução da *Despesa*.

Figura 2 – Diagrama Ilustrativo das Fases de Elaboração do Orçamento e Execução da Despesa.



Fonte: Elaboração Própria com base em Giacomoni (2012).

6. NA PRÁTICA, COMO FUNCIONA A FASE DE PAGAMENTO E QUAIS AS CARACTERÍSTICAS DA FOLHA DE PAGAMENTO DE PESSOAL

Decorridas normalmente todas as fases anteriores, a possibilidade de a Universidade realizar um pagamento depende do repasse dos recursos financeiros pelo MEC. Tais recursos são oriundos da chamada Conta Única do Tesouro Nacional, onde todo o dinheiro arrecadado pela União é depositado.

Estando a Universidade com o recurso financeiro disponível após o repasse, é feita uma transferência bancária à pessoa (ou entidade, empresa, etc.) que irá receber o pagamento.

Em relação à folha de pagamento de pessoal, esta também obedece às três etapas do orçamento, devendo ser empenhada, liquidada e paga.

7. O QUE É DESPESA CORRENTE E DESPESA DE CUSTEIO; QUAIS TIPOS DE DESPESAS INTEGRAM ESTE ORÇAMENTO

É comum utilizar a classificação da *Despesa Pública* em dois grandes grupos: as *Despesas Correntes* e as *Despesas de Capital*.

A principal característica que define a *Despesa Corrente* é o fato desse tipo de despesa abranger todo o gasto efetivo da administração que, de certa forma, diminui o patrimônio do Estado. Ou seja, não há contrapartida de nenhum bem ou direito que passará a integrar o patrimônio público.

Em outras palavras, são as dotações orçamentárias para manutenção de serviços criados anteriormente (Lei 4320/64). Este tipo de despesa é aquela “necessária à manutenção da ação governamental e à prestação de serviço público, tais como: pagamento de pessoal e de serviços de terceiros, compra de material de consumo e gasto com reforma e conservação de bens móveis e imóveis”^[3].

As Despesas Correntes podem ser classificadas em três grupos: Pessoal e Encargos Sociais, Juros e Encargos da Dívida, e Outras Despesas Correntes.

8. O QUE É DESPESA DE CAPITAL E INVESTIMENTO E QUAIS TIPOS DE DESPESA INTEGRAM ESTE ORÇAMENTO

Despesas de Capital são todas aquelas efetuadas para aquisição de bens que passarão a integrar de forma permanente o patrimônio do ente público.

As despesas de capital se dividem em três tipos: Investimentos, Inversões Financeiras e Transferências de Capital.

Investimentos, conforme a Lei nº 4320/64, referem-se aquelas destinadas:

“para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro” (Lei nº 4320/67).

Portanto, vale frisar que todo Investimento é uma Despesa de Capital, mas nem toda Despesa de Capital é classificada como Investimento.

As Inversões Financeiras são despesas para aquisição de bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital

de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas.

Já a Amortização da Dívida compreende o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária.

A Figura 3 apresenta um diagrama que ilustra os tipos de Despesas Correntes e de Capital.

Figura 3 – Classificações da Despesa Pública



Fonte: Elaboração própria com base em Giacomoni (2012).

9. O QUE É UNIDADE ORÇAMENTÁRIA E UNIDADE GESTORA RESPONSÁVEL

Unidade Orçamentária “é a repartição da Administração Federal a quem o orçamento da União consigna dotações específicas para a realização de seus programas de trabalho” ^[2]. Já a Unidade Gestora Responsável é “responsável pela realização de parte do programa de trabalho por ela descentralizado”.

Como Unidades Orçamentárias (UO) deve-se entender, por exemplo, as Universidades Federais. Sendo a UNIFESP uma UO, suas Unidades Gestoras Responsáveis são, por exemplo, os diversos *campi*.

10. O QUE SÃO FONTES DE RECURSO E QUAIS SÃO AS FONTES PRESENTES NO ORÇAMENTO DA UNIFESP

Para entender o Detalhamento dos Créditos Orçamentários presentes na LOA é interessante se ater ao conceito de “Classificação por Fonte / Destinação de Recursos”. Esta classificação é um “Instrumento criado para assegurar que receitas vinculadas por lei a finalidade específica sejam exclusivamente aplicadas em programas e ações que visem a consecução de despesas ou políticas públicas associadas a esse objetivo legal” [3].

A classificação é feita em três dígitos. O primeiro deles identifica se os recursos são oriundos do Tesouro Nacional ou Outras Fontes e se são relativos aos recursos do Exercício Corrente ou Exercícios Anteriores, conforme a Tabela 1.

Tabela 1 – Primeiro Dígito da classificação de Fontes de Recurso

Cód.	Cód. GRUPO da Fonte de Recurso (1º Dígito)
1	Recursos do Tesouro - Exercício Corrente
2	Recursos de Outras Fontes - Exercício Corrente
3	Recursos do Tesouro - Exercícios Anteriores
6	Recursos de Outras Fontes - Exercícios Anteriores
9	Recursos Condicionados

Fonte: MTO 2014.

Os outros dois dígitos especificam a Fonte de Recurso e podem ser consultados no MTO 2014. A seguir estão as fontes presentes no orçamento da UNIFESP de 2014:

Tabela 2 – Fontes de Recursos, LOA 2014, UNIFESP

Cód. (3 Dígitos)	Grupo de Fonte (1º Dígito)	Especificação de Fonte (2º e 3º Dígitos)
100	1 - Recursos do Tesouro - Exercício Corrente	00 - Recurso Ordinário
112	1 - Recursos do Tesouro - Exercício Corrente	12 - Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
156	1 - Recursos do Tesouro - Exercício Corrente	56 - Contribuição do Servidor para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público
169	1 - Recursos do Tesouro - Exercício Corrente	69 - Contribuição Patronal para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público
250	2 - Recursos de Outras Fontes - Exercício Corrente	50 - Recursos Próprios Não-Financeiros

11. O QUE SÃO PROGRAMAS DE TRABALHO E AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

O conceito de Programa de Trabalho deve-se ao enfoque programático do orçamento público. Segundo esse enfoque o orçamento é a expressão das políticas públicas setoriais, contendo, portanto, componentes qualitativos.

Assim, os Programas de Trabalho são definidos como “instrumentos de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual” (Portaria nº 42, de 14 abril de 1999, Ministério de Orçamento e Gestão).

Cada Programa é composto por um conjunto de Ações que contribuem para o alcance das finalidades pretendidas. As Ações podem ser classificadas em três tipos: Atividades, Projetos e Operações Especiais – conforme ilustrado na Figura 3.

Figura 4 – Tipos de Ações Orçamentárias.



Fonte: Elaboração própria.

Essa classificação se dá conforme as seguintes características:

- **Atividades:** envolvem “um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo.”
- **Projetos:** envolvem “um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a

expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo” são classificadas como Projetos.

- **Operações Especiais:** “são despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.”

Um detalhamento adicional de cada Ação Orçamentária é o Localizador⁴ que identifica a unidade geográfica de execução da Ação, podendo ser um município, estado ou recorte geográfico específico.

Essas três identificações juntas – Programa, Ação e Localizador – formam um código de 12 dígitos (4 para cada um), que identificam a Ação dentro da LOA. Podem ser visualizadas na coluna “Programática”, conforme destacado na Figura 5, que apresenta uma parte da LOA 2014 referente à UNIFESP.

Ou seja, no Programa “Previdência de Inativos e Pensionistas da União” está contida a Ação, classificada como Operação Especial, denominada “Pagamento de Aposentadorias e Pensões – Servidores Civis”. Esta Ação possui apenas um Localizador: “Pagamento de Aposentadorias e Pensões – Servidores Civis – No Estado de São Paulo”.

Figura 5 – LOA 2014, Volume 5, início da página 114.

Órgão: 26000 Ministério da Educação											
Unidade: 26262 Universidade Federal de São Paulo											
Quadro dos Créditos Orçamentários											
Programática	Programa/Ação/Produto/Localização	Funcional	Esf	GND	RP	Mod	IU	Fte	Valor		
0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da União										138.870.416
	Operações Especiais										138.870.416
0089.0181	Pagamento de Aposentadorias e Pensões - Servidores Civis										138.870.416
0089.0181.0035	Pagamento de Aposentadorias e Pensões - Servidores Civis - No Estado de São Paulo	09.272									138.870.416
			S	1-PES	1	90	0	100			27.335.667
			S	1-PES	1	90	0	156			39.995.083
			S	1-PES	1	90	0	169			71.539.666

Os detalhes dessa classificação (programática), bem como as outras classificações existentes (institucional⁵ e funcional⁶), são descritos no Manual Técnico do Orçamento de 2014.

⁴ Também chamado de subtítulo (isto é, na prática, subtítulo e localizador são sinônimos).

⁵ Identifica qual órgão é responsável pela execução.

⁶ Identifica qual a finalidade da despesa.

12. COMO LOCALIZAR O ORÇAMENTO DA UNIFESP NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

Tomando a LOA de 2014 como exemplo, o Orçamento da Unifesp pode ser localizado no Volume 5. Na página 108 é apresentado um Quadro Síntese.

Nesse Quadro observa-se quatro colunas contendo os valores Executatos em 2012, LOA de 2013, Projeto da LOA de 2014 e a LOA de 2014 propriamente dita.

Na primeira linha é apresentado o Valor Total do Orçamento em cada uma dessas 4 situações. Logo abaixo, o Orçamento é apresentado de maneira segregada por Programa, Função, Subfunção e Grupo de Despesa.

Em seguida, são relacionados cada um dos Grupos de Despesa com as Fontes do Orçamento.

Dessa maneira é possível ter uma visão geral do orçamento e como ele está distribuído dentro das principais classificações, conforme a Figura 6.

Figura 6 – Quadro Síntese, LOA 2014, Volume 5, pag. 108.

Órgão: 26000 Ministério da Educação								
Unidade: 26262 Universidade Federal de São Paulo								
Quadro Síntese								
Código/Especificação	Exec 2012	LOA 2013	FLO 2014	LOA 2014				
Total	613.056.934	628.658.883	717.646.274	720.846.274				
Programa								
0089 Previdência de Inativos e Pensionistas da União	113.618.601	113.233.681	138.870.416	138.870.416				
0901 Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	1.272.372	2.866.327	2.415.145	2.415.145				
2030 Educação Básica	35.295	889.320	3.452.153	3.452.153				
2032 Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	107.799.562	116.261.460	135.232.177	138.432.177				
2109 Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Educação	390.331.104	395.408.095	437.676.383	437.676.383				
Função								
09 Previdência Social	113.618.601	113.233.681	138.870.416	138.870.416				
12 Educação	498.165.961	512.558.875	576.360.713	579.560.713				
28 Encargos Especiais	1.272.372	2.866.327	2.415.145	2.415.145				
Subunção								
122 Administração Geral	60.163.892	60.906.514	71.384.222	71.384.222				
128 Formação de Recursos Humanos	858.423	1.200.000	500.000	500.000				
272 Previdência do Regime Estatutário	113.618.601	113.233.681	138.870.416	138.870.416				
301 Atenção Básica	3.531.418	5.854.421	5.242.140	5.242.140				
302 Assistência Hospitalar e Ambulatorial	0	250.000	0	250.000				
306 Alimentação e Nutrição	11.817.889	18.504.000	0	0				
331 Proteção e Benefícios ao Trabalhador	2.948.432	6.525.420	18.266.643	18.266.643				
364 Ensino Superior	418.434.810	417.793.200	477.515.555	480.465.555				
365 Educação Infantil	375.801	636.000	0	0				
368 Educação Básica	35.295	889.320	3.452.153	3.452.153				
846 Outros Encargos Especiais	1.272.372	2.866.327	2.415.145	2.415.145				
Grupo de Despesa								
1 Pessoal e Encargos Sociais	485.690.113	478.788.262	554.712.208	554.712.208				
3 Outras Despesas Correntes	78.032.644	90.987.433	95.795.198	95.880.198				
4 Investimentos	47.769.093	48.883.188	66.638.868	69.753.868				
5 Inversões Financeiras	1.565.084	10.000.000	500.000	500.000				
Fonte								
	1- PES	2- JUR	3- ODC	4- INV	5- IFI	6- AMT	9- RES	Total
100	29.509.859	0	7.670.809	3.184.611	0	0	0	40.365.279
112	413.667.600	0	84.408.461	63.486.174	500.000	0	0	562.062.235
156	39.995.083	0	0	0	0	0	0	39.995.083
169	71.539.666	0	0	0	0	0	0	71.539.666
250	0	0	2.080.928	2.083.083	0	0	0	4.164.011
281	0	0	1.720.000	1.000.000	0	0	0	2.720.000
Total	554.712.208	0	95.880.198	69.753.868	500.000	0	0	720.846.274

Nas duas páginas seguintes, 109 e 110, é apresentado o chamado Quadro dos Créditos Orçamentários. Nesse Quadro o Orçamento é apresentado por valores totais por Programas, Ações e Localizadores.

Dentro de cada Localizador também constam subtotais por Esfera (Esf), Grupo de Natureza de Despesa (GND), Identificador de Resultado Primário (RP⁷), Modalidade de Aplicação (Mod), Identificador de Uso (IU⁸) e Fonte, conforme fragmento visualizado na Figura 7.

⁷ Identifica qual efeito da despesa sobre o resultado primário (vide MTO 2014).

⁸ Identifica se os recursos são destinados a contrapartida ou não (vide MTO 2014).

Figura 7 LOA 2014, Volume 5, pag. 108, Quadro dos Créditos Orçamentários, Universidade Federal de São Paulo.

Órgão: 26000 Ministério da Educação										
Unidade: 26262 Universidade Federal de São Paulo										
Quadro dos Créditos Orçamentários										
Programática	Programa/Ação/Produto/Localização	Funcional	Esf	GND	RP	Mod	IU	Fte	Valor	
0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da União									138.870.416
	Operações Especiais									138.870.416
0089.0181	Pagamento de Aposentadorias e Pensões - Servidores Civis									138.870.416
0089.0181.0035	Pagamento de Aposentadorias e Pensões - Servidores Civis - No Estado de São Paulo	09.272								138.870.416
			S	1-PES	1	90	0	100		27.335.667
			S	1-PES	1	90	0	156		39.995.083
			S	1-PES	1	90	0	169		71.539.666

13. O QUE É E COMO FUNCIONAM AS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS (COMPLEMENTAÇÃO DE RECURSOS)

O Manual Técnico de Orçamento de 2014 explica que “Durante a execução do orçamento, as dotações inicialmente aprovadas na LOA podem revelar-se insuficientes para realização dos programas de trabalho, ou pode ocorrer a necessidade de realização de despesa não autorizada inicialmente. Assim, a LOA poderá ser alterada no decorrer da sua execução por meio de créditos adicionais, que são autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na LOA”.

Esses créditos adicionais podem ser de três tipos: Suplementares, Especiais e Extraordinários.

Os Créditos Suplementares destinam-se ao reforço de dotação orçamentária já existente (ou seja, devem ser destinados para ações orçamentárias existentes⁹). Geralmente são autorizados previamente na Lei Orçamentária Anual até determinado limite e sua abertura se dá por decreto. Caso não tenham sido autorizados na LOA, devem ser autorizados por promulgação de outra lei.

Os Créditos Especiais são destinados às despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica devendo ser autorizados exclusivamente por lei. Os créditos especiais não poderão ter vigência além do exercício em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, casos em que poderão ser reabertos, nos limites dos seus saldos, por Decreto do Poder Executivo.

⁹ Mais do que isso, devem ser classificados em um Subtítulo/Localizador já existente.

Já os Créditos Extraordinários são destinados às despesas urgentes e imprevistas, como em caso de guerra, calamidade pública ou comoção interna. São abertos por Medida Provisória¹⁰ e também não poderão ter vigência além do exercício em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização (medida provisória) for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, casos em que poderão ser reabertos, nos limites dos seus saldos, por decreto do Poder Executivo.

Tais características são ilustradas na Figura 5.

Figura 8 – Categorias de Alterações Orçamentárias



14. CARACTERÍSTICAS GERAIS DO ORÇAMENTO NO CASO DO HOSPITAL UNIVERSITÁRIO

Sobre o Hospital Universitário (HU), vale a pena destacar que é considerado uma Unidade Orçamentária própria e separada da UNIFESP, ou seja, os créditos orçamentários de cada um desses entes são separados na LOA, apesar da relação direta dos dois órgãos. As regras de execução do orçamento são as mesmas, contudo, a forma de concepção é singular.

Com a instituição do Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais – REHUF (Decreto nº 7.082 de

¹⁰ Se necessário, vide *Medida Provisória* no Glossário.

27/01/2010), que apresentava como premissa o financiamento paritário, ou seja, a orçamentação global dos HU's seria financiada de forma gradual e paritária entre os Ministérios da Educação e da Saúde, o pagamento caberia, em princípio:

- Ao Ministério da Educação:
 - Folha de Pagamento (RJU e CLT-MEC);
 - Bolsas de Residência Médica;
 - Programa Interministerial MEC (planos de trabalho);
 - Outras ações.
- Ao Ministério da Saúde (MS):
 - Média Complexidade;
 - Alta Complexidade;
 - Procedimentos Estratégicos;
 - Incentivos;
 - Programa Interministerial MS (planos de trabalhos).

A concepção atual da orçamentação dos HU's é definida pelo REHUF por intermédio do seu comitê gestor que institui a matriz de distribuição de recursos financeiros aos hospitais universitários federais, conforme portaria MEC/GM nº 1310 de 10/11/2010 e portaria MEC/GM nº 538 de 14/06/2013.

A metodologia de distribuição dos recursos aos Hospitais Universitários Federais é baseada em indicadores hospitalares que são transformados por um sistema de pontuação.

Os HU's são avaliados conforme quatro dimensões:

- i. **Porte e perfil** - composta de cinco indicadores: número de leitos ativos, de leitos de UTI, de partos de alto risco, de salas cirúrgicas e de habilitações;
- ii. **Gestão** - composta de três indicadores: taxa de ocupação hospitalar, taxa média de permanência e número de funcionários por leito;
- iii. **Indicadores de Ensino e Pesquisa** - composta de cinco indicadores: número de alunos por docente, número de docentes por residente, número de pesquisas por docente, número de internações por aluno de medicina, e número de internações por residente;
- iv. **Integração ao SUS** - composta de três indicadores: porta de entrada, contratualização e número de habilitações.

15. O QUE É A MATRIZ ANDIFES

Com o objetivo de institucionalizar a alocação dos recursos de custeio e capital de forma a garantir precisão técnica e transparência na distribuição desses recursos, o Decreto Presidencial nº 7.233, de 19 de julho de 2010, estabelece diretrizes e indicadores de qualidade e produtividade. O resultado desse trabalho é conhecido como Matriz Andifes.

Essa Matriz tem como principal indicador o “Aluno Equivalente”. O Aluno Equivalente é um indicador composto de quatro indicadores parciais que se referem ao Número de Alunos Equivalentes em Tempo Integral, respectivamente, dos cursos de Graduação, Mestrado Acadêmico, Doutorado e da Residência Médica.

As principais variáveis consideradas no caso da Graduação, por exemplo, são o Número de Alunos Ingressantes e o Número de Alunos Concluintes. No caso de cursos novos – com menos de 10 anos de existência, conforme o critério atual da Matriz – é utilizado apenas o Número de Alunos Matriculados, por essa razão a fórmula matemática é modificada para adequar a contabilização. Além disso, a metodologia considera diferentes pesos e durações-padrão para cada área do conhecimento.

Sobre os recursos “rateados” seguindo a metodologia da matriz, vale ressaltar que se trata apenas de uma parcela do orçamento que pode ser identificada conforme os seguintes critérios (conforme destacado em amarelo na Figura 9):

- Ação: Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior (2032.20RK);
- Grupo de Natureza de Despesa (GND): Outras Despesas Correntes (3-ODC);
- Modalidade de Aplicação¹¹: Aplicação Direta (90);
- Fonte: Recursos do Tesouro - Exercício Corrente - Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (112);

¹¹ Sobre o conceito de Modalidade de Aplicação, vide, por exemplo, Manual Técnico de Orçamento de 2014.

Figura 9 – LOA 2014, Volume 5, fragmento da pag. 109, Unidade: Universidade Federal de São Paulo.

		Atividades						138.432.177	
2032.20GK	<i>Fomento às Ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão</i>							657.516	
2032.20GK.0035	Fomento às Ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão - No Estado de São Paulo	12.364						657.516	
	- Iniciativa apoiada (unidade): 123		F	3-ODC	2	90	0	112	604.556
			F	4-INV	2	90	0	112	52.960
2032.20RK	<i>Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior</i>							54.813.545	
2032.20RK.0035	Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior - No Estado de São Paulo	12.364						54.813.545	
	- Estudante matriculado (unidade): 19.547		F	3-ODC	2	90	0	112	45.812.057
			F	3-ODC	2	90	0	250	2.018.617
			F	3-ODC	2	90	0	281	1.720.000
			F	3-ODC	2	91	0	112	117.747
			F	3-ODC	2	91	0	250	62.041
			F	4-INV	2	90	0	250	2.083.083
			F	4-INV	2	90	0	281	1.000.000
			F	4-INV	6	90	0	100	2.000.000

16. O QUE É A DESCENTRALIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NA UNIFESP

Via de regra, a descentralização orçamentária é o mecanismo de transferência de créditos orçamentários para as unidades gestoras cuja execução da despesa (empenho, liquidação e pagamento) ocorre de forma descentralizada, de acordo com delegação de competência.

17. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BRASIL. **SIAFI Gerencial: Itens e Grupos de Informação**. 1. ed. Brasília: [s.n.], 2010.
2. BRASIL. Portal da Transparência. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/glossario/>>. Acesso em: 04 abr. 2014.
3. BRASIL. Senado Federal. Disponível em: <www12.senado.gov.br/noticias/glossario-legislativo>. Acesso em: 24 mar. 2014.
4. GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 2012.
5. BRASIL, M. D. P. O. E. G. **Manual Técnico de Orçamento: MTO 2014**. Brasília: MPOG, 2013.
6. BRASIL. O que é o REUNI. Disponível em: <<http://reuni.mec.gov.br/o-que-e-o-reuni>>. Acesso em: 08 abr. 2014.