

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do
Nordeste

ANÁLISE DA CONFIGURAÇÃO DA EXECUÇÃO DOS
RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS DA FUNDAÇÃO JOAQUIM
NABUCO DURANTE O PPA 2008 - 2011

Wellington Estevam Rodrigues de Lima

Recife
2013

WELLINGTON ESTEVAM RODRIGUES DE LIMA

**ANÁLISE DA CONFIGURAÇÃO DA EXECUÇÃO DOS
RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS DA FUNDAÇÃO JOAQUIM
NABUCO DURANTE O PPA 2008 - 2011**

**Dissertação apresentada como requisito parcial à
obtenção do grau de Mestre em Gestão Pública
do curso de Mestrado Profissional em Gestão
Pública para o Desenvolvimento do Nordeste da
Universidade Federal de Pernambuco.**

**Orientador: Profº Dr. Charles Ulises De
Montreuil Carmona**

Catálogo na Fonte
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

- L732a Lima, Wellington Estevam Rodrigues de
 Análise da configuração da execução dos recursos orçamentários da
Fundação Joaquim Nabuco durante o PPA 2008 - 2011 / Wellington
Estevam Rodrigues de Lima. - Recife : O Autor, 2013.
 93 folhas : il. 30 cm.
- Orientadora: Prof. Dr. Charles Ulises De Montreuil Carmona.
 Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal de
Pernambuco. CCSA, 2013.
 Inclui referências e apêndices.
1. Execução orçamentária. 2. Fundação Joaquim Nabuco. 3.
 Planejamento. I. Carmona, Charles Ulises De Montreuil
 (Orientador). II. Título.
- 351 CDD (22.ed.) UFPE (CSA 2013 – 130)

Dissertação de Mestrado apresentada por **Wellington Estevam Rodrigues de Lima** ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, da Universidade Federal de Pernambuco, sob o título: “**ANÁLISE DA CONFIGURAÇÃO DA EXECUÇÃO DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS DA FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO DURANTE O PPA 2008-2011**”, orientada pelo Professor **Charles Ulises De Montreuil Carmona** e aprovada pela Banca Examinadora formada pelos professores doutores:

Charles Ulises De Montreuil Carmona
Presidente

Denilson Bezerra Marques
Examinador Interno

Jeronymo José Libonati
Examinador Externo

Recife, 29 de outubro de 2013.

Prof^a. Dr^a. Alexandrina Saldanha Sobreira de Moura
Coordenadora

Dedico este trabalho dissertativo a minha querida esposa Alessandra Bevilaqua que representa uma parte de mim e a minha mãe que me ensinou os caminhos da honestidade e da perseverança.

AGRADECIMENTOS

A Deus, autor e consumidor da minha fé, pela iluminação durante o todo o processo criativo dessa dissertação.

A minha atenciosa esposa Alessandra Bevilaqua, por ter acompanhado com paciência os momentos de tensão da construção deste estudo.

Aos familiares pelo incentivo durante toda a jornada e pelas constantes interseções, que me serviram de refrigério.

Ao meu orientador, Profº Dr. Charles Ulises De Montreuil Carmona, pela dedicação e proficiência nas orientações.

Aos professores que direta ou indiretamente contribuíram para o meu amadurecimento acadêmico.

À amiga Solange Carvalho pela revisão linguística realizada.

Por fim, agradeço especialmente à Fundação Joaquim Nabuco pela oportunidade de realizar esse mestrado profissional, na confiança de um retorno produtivo.

Confia no Senhor com todo o teu coração e não te fies em tua própria inteligência. Saibas reconhecê-lo em toda a tua caminhada e Ele dirigirá os teus passos.

(Provérbios 3: 5-6)

RESUMO

Este estudo versou sobre os recursos orçamentários da Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj), com o fim precípua de investigar como ocorreu a composição, destinação e o comportamento dos recursos orçamentários autorizados e executados na Fundaj. O foco da investigação foi a execução desses recursos no período de 2008–2011. Para tanto, recorreu-se a uma pesquisa descritiva de abordagem qualitativa, a partir de fontes primárias e secundárias, com as quais se pôde identificar a composição da despesa autorizada com base nos índices de participação nas ações de governo cujas despesas são discricionárias; analisar a execução a partir de índices decorrentes do confronto entre despesas executadas e as despesas autorizadas e, por fim, avaliar a relação entre as metas físicas e financeiras atingidas com aquelas estabelecidas na LOA. Assim, foram feitas análises por Identificador de Resultado Primário, por Ação e por Grupo de Natureza de Despesa. Como resultado da pesquisa, apresentou-se diversos fatores que interferiram direta ou indiretamente na execução dos recursos orçamentários, como os entraves burocráticos, quadro de pessoal enxuto, capacitação e mudança de gestão. Assim, ao viabilizar a compreensão da peça orçamentária possibilitando o entendimento do processo decisório dos dirigentes envolvidos na elaboração de uma determinada atividade, percebendo-se também a relação de nexos e pertinência dos gastos a partir de cada ponto isolado do orçamento, entende-se que este estudo pode contribuir para melhoria da gestão orçamentária da Fundação Joaquim Nabuco, prestando-se ainda à replicação em outras instituições públicas federais.

PALAVRAS-CHAVE: Execução orçamentária. Fundação Joaquim Nabuco. Planejamento.

ABSTRACT

This study revolved around over budgetary resources Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj), with the primary purpose to investigate how it was the composition, destination and behavior of budgetary funds authorized and executed in Fundaj. The focus of the research was the implementation of these resources in the period 2008-2011. Therefore, it was used a descriptive qualitative approach, from primary and secondary sources, with which it could identify the composition of expenditure authorized based on levels of participation in government actions whose expenses are discretionary; to analyze the performance indices resulting from the confrontation between expenses executed and the expenses authorized and finally, to evaluate the relation between physical and financial targets afflicted with those specified in the LOA. Thus, it was done analyzes by Identifier of Primary Results, for action and expense nature group. As the result of the research, it was presented several factors that directly or indirectly interfered in the execution of budgetary resources, as bureaucratic obstacles, staff summarized, training and change management. Thus, to facilitate the understanding part budget allowing for better understanding of the decision making process of directors involved in the preparation of a particular activity, and realizing also the relation of connection and relevance of expenditures from each isolated point of the budget, it means that this study may contribute to improving Fundação Joaquim Nabuco budget management, to predispose itself to further replication in other federal republic institutions.

KEYWORDS: Budget execution. Fundação Joaquim Nabuco. Planning.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CANNE – Centro Audiovisual Norte e Nordeste
CEHIBRA – Centro de Documentação e de Estudos da História Brasileira
DIC – Diretoria de Cultura
DIDOC – Diretoria de Documentação
DIPES – Diretoria de Pesquisas Sociais
DIPLAD – Diretoria de Planejamento e Administração
FINBRA – Finanças do Brasil
FUNDAJ – Fundação Joaquim Nabuco
FUNDARP – Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco
GND – Grupo de Natureza de Despesa
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MEC – Ministério da Educação
MTO – Manual Técnico do Orçamento
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PPA – Plano plurianual
RP – Restos a pagar
SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira
SIMEC – Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina
UO – Unidade Orçamentária

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Composição da despesa autorizada por identificador de resultado primário	51
Gráfico 2 -	Comportamento dos índices de participação da despesa primária discricionária autorizada	52
Gráfico 3 -	Comportamento dos índices da despesa discricionária executada	53
Gráfico 4 -	Índice médio da execução orçamentária por ação no período de 2008 a 2011	55
Gráfico 5 -	Índice médio da execução orçamentária por ação das despesas efetivamente liquidadas no período de 2008 a 2011	55
Gráfico 6 -	Comportamento dos índices da despesa discricionária executada – Ação 2000	56
Gráfico 7 -	Comportamento dos índices da despesa discricionária executada – Ação 4006	57
Gráfico 8 -	Comportamento dos índices da despesa discricionária executada – Ação 4013	58
Gráfico 9 -	Comportamento dos índices da despesa discricionária executada – Ação 4572	59
Gráfico 10 -	Comportamento dos índices da despesa discricionária executada – Ação 6294	60
Gráfico 11 -	Comportamento dos índices da despesa discricionária executada – Ação 6297	60
Gráfico 12 -	Comportamento dos índices da despesa discricionária executada – Ação 6298	61
Gráfico 13 -	Comportamento dos índices da despesa discricionária executada – Ação 6417	62
Gráfico 14 -	Comportamento dos índices da despesa discricionária executada – Ação 6433	63
Gráfico 15 -	Comportamento das despesas discricionárias autorizadas no grupo de natureza despesa 3	64
Gráfico 16 -	Comportamento das despesas discricionárias autorizadas no grupo de natureza despesa 4	65
Gráfico 17 -	Comportamento da execução da despesa no grupo de natureza 3	66
Gráfico 18 -	Comportamento da execução da despesa no grupo de natureza 4	67

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Classificação da despesa por identificador de resultado primário	36
Quadro 2 -	Incongruências observadas em dados da Tabela 12 entre metas físicas e metas financeiras	68

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Composição da despesa executada por identificador de resultado primário – modelo	44
Tabela 2 -	Composição da despesa autorizada por identificador de resultado primário – modelo	45
Tabela 3 -	Composição da despesa primária discricionária por Ação – modelo	46
Tabela 4 -	Comportamento dos índices da despesa primária discricionária por Ação – modelo	46
Tabela 5 -	Composição da despesa primária discricionária por Ação com empenhos efetivamente liquidados – modelo	47
Tabela 6 -	Composição da despesa primária discricionária por grupo de natureza de despesa – modelo	48
Tabela 7 -	Comportamento dos índices da despesa primária discricionária por grupo de natureza de despesa – modelo	48
Tabela 8 -	Comportamento das metas físicas e financeiras das ações	49
Tabela 9 -	Composição da despesa autorizada por identificador de Resultado Primário	50
Tabela 10 -	Índice médio das despesas executadas em relação ao crédito autorizado - por identificador de Resultado Primário	52
Tabela 11 -	Comportamento dos índices da composição da despesa primária discricionária autorizada por Ação	54
Tabela 12 -	Índices das metas físicas e financeiras das despesas discricionárias por Ação - Fundaj	71

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
1.1 CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA	16
1.2 OBJETIVO GERAL	16
1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	17
1.4 JUSTIFICATIVA	17
1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO	18
 2. REVISÃO DA LITERATURA	 19
2.1 O DESENVOLVIMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO	19
2.2 O ORÇAMENTO PÚBLICO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS	22
2.2.1 O Orçamento Público na Constituição de 1988	24
2.3 PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS	26
2.4 CLASSIFICAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS	32
2.4.1 Classificação da Despesa	32
2.4.2 Classificação da Receita	36
2.5 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	37
2.6 TRABALHOS VINCULADOS À ÁREA TEMÁTICA	38
 3. METODOLOGIA	 41
3.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES	41
3.2 PROCEDIMENTOS PARA A COLETA E ANÁLISE DOS DADOS	42
3.2.1 Composição do Orçamento da Despesa por Identificador de Resultado	44
3.2.2 Composição do Orçamento da Despesa por Ação	45
3.2.3 Composição do Orçamento da Despesa por Grupo de Natureza de Despesa (GND)	47
3.2.4 Comportamento das Metas Físicas e Financeiras, Previstas e Realizadas, na Fundaj	49
 4. RESULTADOS	 50
4.1 CONFIGURAÇÕES DA DESPESA POR IDENTIFICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO	50
4.1.1 Composição, Destinação e Comportamento da Despesa Autorizada	50
4.1.2 Índices das Despesas Executadas em Relação ao Crédito Autorizado	52

4.2 CONFIGURAÇÃO DA DESPESA POR AÇÃO	54
4.2.1 Composição, Destinação e Comportamento da Despesa Discricionária Autorizada	54
4.2.2 Índices das Despesas Executadas em Relação ao Crédito Autorizado	55
4.3 CONFIGURAÇÃO DA DESPESA POR GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA	64
4.3.1 Composição, Destinação e Comportamento da Despesa Discricionária Autorizada	64
4.3.2 Índices das Despesas Executadas em Relação ao Crédito Autorizado	65
4.4 APRECIACÃO DAS METAS FÍSICAS E FINANCEIRAS PREVISTAS E REALIZADAS NA FUNDAJ	67
5. CONCLUSÃO	72
REFERÊNCIAS	77
APÊNDICES	80

1 INTRODUÇÃO

Em busca de um detalhamento sobre a disposição dos recursos orçamentários, parte-se da descrição dos novos rumos, conforme as diretrizes inovadoras abordadas na Constituição Federal de 1988 em relação à gestão pública. O autor a seguir destaca os instrumentos de análise:

A Constituição de 1988 trouxe diretrizes inovadoras de grande significado para a gestão pública. Em primeiro lugar, cabe destacar a criação de novos instrumentos: o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias. Com os novos instrumentos valoriza-se o planejamento, as administrações obrigam-se a elaborar planos de médio prazo e estes mantêm vínculos estreitos com os orçamentos anuais. Em segundo lugar, ao definir detalhadamente a composição da lei orçamentária anual, a Constituição criou condições objetivas para a efetiva observância do princípio da universalidade, ou seja, a inclusão de todas as receitas e despesas no processo orçamentário comum (GIACOMONI, 2009, p. 214).

O Plano Plurianual (PPA) é um plano feito para a duração de quatro anos, tendo vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato da futura administração. Ele passa a representar o resumo dos trabalhos de planejamento de toda a administração pública, guiando a consecução dos demais planos e programa de governo. Nele devem constar, obrigatoriamente, os orçamentos de investimentos que nortearão as diretrizes, objetivos e metas da administração para as despesas de capital e outras dela decorrentes. A Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) é um plano de curto prazo capaz de traduzir as diretrizes e os objetivos do PPA em metas e prioridades para o ano seguinte, servindo como orientação para elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). Toda a ação do governo está estruturada em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos no PPA para o período de quatro anos. Portanto, todas as entidades públicas devem ter seus trabalhos organizados por programas e ações, que envolvem os projetos/atividades desenvolvidos pela instituição. Aliada à estrutura programática, a despesa orçamentária se dá por meio da classificação institucional, onde são estabelecidas dotações orçamentárias para as unidades responsáveis pela realização das ações e da classificação funcional que agrupa as dotações orçamentárias em funções e subfunções, visando à identificação de qual área de ação governamental a despesa será realizada.

No âmbito das entidades públicas, a utilização dos créditos autorizados no Orçamento Geral da União, por meio da LOA, em conformidade com a LDO, o PPA e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é condição essencial para o início da execução orçamentária.

1.1 CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA

No contexto do Mestrado Profissional para o Desenvolvimento do Nordeste, este trabalho se insere na linha de pesquisa “*Gestão Estratégica das Organizações Públicas*”, alinhando-se à Gestão Institucional propriamente dita da Fundaj.

Este estudo trata dos recursos orçamentários da Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj), em que se buscou investigar como ocorre a composição, destinação e o comportamento dos recursos orçamentários autorizados e executados na Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj), uma instituição pública federal, cuja missão, além da produção, acúmulo e difusão do conhecimento, envolve o desenvolvimento da região Norte e Nordeste do Brasil.¹

Dessa forma, o foco da investigação é a análise da configuração² da execução desses recursos no período de 2008 – 2011.

Há alguns anos, integrando a equipe da Coordenação de Orçamento dessa renomada instituição pública federal, uma indagação se fazia presente: Como estão configuradas as despesas da Fundação Joaquim Nabuco, no contexto do planejamento e da execução orçamentária, durante o PPA 2008 – 2011?

Em busca de atender a essa expectativa foram traçados os objetivos do estudo.

1.2 OBJETIVO GERAL

Investigar a composição, a destinação e o comportamento do orçamento autorizado e executado na Fundação Joaquim Nabuco nos exercícios financeiros de 2008 a 2011, considerando-se o planejamento e a execução dos recursos orçamentários.

¹ Cf. *Homepage* da Fundaj. Disponível em: www.fundaj.gov.br. Acesso em: 20 jul. 2013.

² Neste estudo, entende-se configuração como um conjunto de aspectos da despesa nos níveis de classificação orçamentária da própria despesa.

1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Identificar a composição da despesa autorizada com base nos índices de participação nas ações de governo cujas despesas são discricionárias;
- b) Analisar a execução a partir de índices decorrentes do confronto entre despesas executadas e as despesas autorizadas;
- c) Avaliar a relação entre as metas físicas e financeiras atingidas com aquelas estabelecidas na LOA;
- d) Sugerir procedimentos que possam melhorar a gestão dos recursos orçamentários.

1.4 JUSTIFICATIVA

Este estudo se insere na linha de pesquisa “*Gestão Estratégica das Organizações Públicas*”, alinhando-se à Gestão Institucional propriamente dita da Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj).

O ineditismo de uma investigação sobre a trajetória dos recursos orçamentários dessa instituição pública justifica o investimento na proposta ora apresentada. Ainda não se pesquisou na Fundaj a composição, a destinação e o comportamento dos recursos orçamentários autorizados e executados, portanto os resultados do estudo podem contribuir para a eficácia das ações de seus gestores.

A contribuição desta pesquisa pode ser atestada por alguns autores, a exemplo de Santo (2011), no texto a seguir: “[...] os resultados podem subsidiar os gestores na busca por procedimentos mais eficazes no que diz respeito às escolhas públicas e à gestão do orçamento público” (CERVO; BERVIAN apud SANTO, 2011, p. 60).

A pertinência dessa pesquisa também é verificada por viabilizar a compreensão da peça orçamentária, como observa Assis (2009, p. 196), a qual por sua vez, possibilita o entendimento do processo decisório dos dirigentes envolvidos na elaboração de uma determinada atividade, percebendo-se também a relação de nexos e pertinência dos gastos a partir de cada ponto isolado do orçamento.

Ademais, a alocação e distribuição eficiente dos recursos orçamentários de forma a atender às necessidades da sociedade, sintetizam o objetivo central da administração financeira em uma organização pública (SALDANHA, 2006, p. 77)

1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO

Na perspectiva de uma análise descritiva da execução orçamentária na Fundação Joaquim Nabuco, o estudo foi estruturado em quatro capítulos: no primeiro capítulo são apresentadas as considerações iniciais, com a problemática, os objetivos e a justificativa do trabalho. No segundo capítulo, tem-se a revisão da literatura, em que se apresentam os pressupostos teóricos de autores de referência relacionados aos seguintes tópicos: orçamento público (princípios, classificação, execução), finalizando com a apresentação dos trabalhos que são vinculados à temática deste estudo. No terceiro capítulo, o da Metodologia, em que são pontuados os procedimentos da coleta de dados e o quarto capítulo em que são dispostos os resultados da pesquisa com as devidas análises, bem como as sugestões para a melhoria da gestão dos recursos orçamentários da instituição em foco. Por fim, seguem-se as considerações finais, em que são apresentadas as conclusões a que se chegou e possíveis recomendações.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 O DESENVOLVIMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

O embrião das instituições orçamentárias está intrinsecamente relacionado à evolução da democracia. Logo, as questões orçamentárias estão associadas “[...] ao desenvolvimento dos princípios democráticos, à idéia da soberania popular e, por conseguinte, ao triunfo dos sistemas representativos do Governo” (SILVA, 2011, p. 172).

O desenvolvimento do orçamento público deriva da evolução do controle parlamentar sobre o Poder Executivo e do progressivo controle da tributação estabelecido através dos embates travados entre o Rei e o parlamento. Como afirma Burkhead (1971, p. 4): “a longa história da luta pelo controle parlamentar das finanças, objetivava, na realidade, o da tributação”.

Em vários povos da Europa, desde a alta Idade média, os reis não encontravam mais facilidades para criação de impostos novos sem o consentimento de certos órgãos colegiados (BALEEIRO, 2010, p. 523).

As primeiras regras orçamentárias surgiram na Inglaterra cujo artigo 12 da Constituição de 1215 passou a estabelecer:

Nenhuma taxa de ajuda será imposta ao nosso reino, senão por um conselho comum do mesmo, exceto para resgatar a nossa pessoa, fazer de nosso filho mais velho um cavaleiro, ou casar nossa filha mais velha; e para esses, não serão cobrados mais do que uma ajuda razoável (INGLATERRA, 1215)³.

O Conselho funcionava como um parlamento nacional, onde para muitos autores, deu-se início a luta pelo controle parlamentar das finanças públicas. O orçamento surgiu como instrumento de controle dos poderes dos governantes (SILVA, 2011, p. 173).

Com o passar do tempo, todavia, percebeu-se que a preocupação não deveria está apenas no que estava sendo arrecadado, mas também em como os recursos estavam sendo gastos.

Paulatinamente o poder legislativo foi estabelecendo requisitos para o planejamento, a organização e demonstração das contas públicas (SANTOS, 2010, p. 130). Giacomoni (2009) corrobora esse autor quanto à prestação de contas do setor

³ Tradução livre.

público, contudo alerta para a fiscalização “a passagem do tempo ensinou que não bastava autorizar a cobrança das rendas públicas. Era necessário verificar se a sua aplicação correspondia às finalidades para as quais foram autorizadas” (GIACOMONI, 2009, p. 32)

Até se chegar a um modelo de orçamento plenamente desenvolvido, passaram-se mais de cinco séculos. A partir de 1822, o Poder Executivo da Inglaterra passou a apresentar ao Parlamento uma exposição que fixava a receita e a despesa de cada exercício (SANTOS, 2010, p. 130).

Esse processo de amadurecimento do orçamento público inglês foi acontecendo ao longo do século XIX. Ele foi sendo aperfeiçoado e valorizado como instrumento básico da política econômica e financeira do Estado. A natureza técnica e jurídica desse instrumento foi delineada nesse processo. Ainda, a instituição orçamentária foi difundida para outros países (GIACOMONI, 2009, p. 33).

Todo esse desenvolvimento do orçamento público pode ser ainda entendido a partir da evolução conceitual do próprio orçamento, que se deu em duas fases: orçamento tradicional e orçamento moderno.

O orçamento tradicional era o instrumento utilizado pelo Estado para demonstrar as previsões de receitas e autorizações de despesas, classificando estas últimas, por objeto de gastos, sem se preocupar com as necessidades reais da administração pública e da população [...] se preocupava, basicamente, com as questões tributárias, deixando de lado os aspectos econômicos e sociais, e considerava a despesa pública, apenas, como meio necessário para se alcançar os fins pretendidos (PIRES, 2011, p. 77)

No orçamento tradicional não havia especificação e quantificação das despesas com investimento. Na opinião de Angélico (2011, p. 22), se houvesse sobra de recursos, com o total das receitas superior ao total das despesas, ela seria aplicada circunstancialmente em investimentos. Quanto à concepção desse tipo de orçamento, Giacomoni (2009, p. 56) assevera: “o orçamento assim classificado é, antes de qualquer coisa, um inventário dos ‘meios’ com os quais o Estado conta para levar a cabo suas tarefas.”

No orçamento moderno adquiriu-se uma nova filosofia conceitual quando, a partir do final do século XIX, o Estado passou a se preocupar com a economia. O orçamento tornou-se um instrumento de planejamento com intervenções na economia.

Ao considerar essa era moderna do orçamento destacam-se ainda dois tipos de orçamento dentro dela. O primeiro é o orçamento base zero que é um instrumento de planejamento que obriga o administrador a fundamentar os recursos solicitados (PIRES,

2011, p. 78). Afirma, no entanto, Giacomoni (2009, p. 61): “(...) não é um método de organizar ou apresentar o orçamento público, voltando-se, antes de tudo, para a avaliação e a tomada de decisão sobre despesas.”

O segundo é o orçamento-programa, em que se expõem a política econômica do governo:

Um plano de trabalho no qual são detalhados os programas e despesas que se pretende realizar durante o exercício financeiro, evidenciando a política econômica do governo. Nele são demonstrados os propósitos, objetivos e metas para as quais a administração solicita os recursos necessários, identificando os custos dos programas propostos para alcançar tais objetivos e os dados quantitativos que medem as realizações e o trabalho realizado dentro de cada programa (PIRES, 2011, p. 79).

Conforme explicitado, o orçamento-programa é o tipo de orçamento, cujo plano de trabalho contém as informações necessárias para a realização da política governamental na economia.

O orçamento-programa é um programa de trabalho que representa um mecanismo de planejamento o qual evidencia as metas, os objetivos e as finalidades do Governo. Os planos são explicitados em unidades apreciáveis e seus custos determinados. Segundo Angélico (2011, p. 23), no orçamento tradicional, a preocupação era com a demonstração do que se intencionava gastar, já o foco do orçamento-programa não são os gastos, mas a ação, ou seja, o destaque é para o que se intenciona fazer.

Ele compõe modalidade de orçamento em que há construção de um plano completo com a estimação de recursos financeiros e sua destinação. Sua elaboração abarca quatro estágios: Planejamento, no qual são definidos os objetivos; Programação, a qual determina as atividades inevitáveis para o alcance dos objetivos; Projeto, em que é feita a previsão dos recursos de trabalho e, Orçamentação, em que se prever os recursos financeiros (ANGÉLICO, 2011, p. 23).

Conforme registra Giacomoni (2009, p. 170), o primeiro requisito para a adoção do orçamento-programa é a definição clara dos objetivos governamentais, sem a qual não há orçamento-programa. Para esse autor, os objetivos são classificados como finais e derivados. Os finais servem como guia para as políticas públicas na área socioeconômica. Os derivados equivalem a objetivos peculiares do governo, em que seu cumprimento colabora para a conquista de objetivos finais.

A estrutura do orçamento-programa tem como componente basilar o programa, o qual é conceituado como esfera onde se são desenvolvidas ações análogas que têm a

mesma finalidade. Sua formulação envolve a questão da amplitude pois muitas vezes esta faz com que um programa esteja dentro do outro (GIACOMONI, 2009, p. 173).

Outro componente essencial do orçamento-programa é a mensuração das operações sob a responsabilidade do governo, sendo essa uma das preocupações centrais. Devido ao fato de o orçamento deixar explícito os objetivos, é compreensível que haja um sistema que verifique o resultado do trabalho por meio do qual os objetivos são almejados (GIACOMONI, 2009, p.176).

2.2 O ORÇAMENTO PÚBLICO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Iniciam-se com a Constituição imperial de 1824 as primeiras exigências para a elaboração da peça orçamentária. Essa elaboração foi atribuída ao executivo e ao legislativo. Este último ficou responsável pela aprovação da lei, além dos exames das contas do exercício anterior. Para o executivo, por sua vez, com a competência de elaboração da proposta orçamentária, a Constituição de 1824 traz o seguinte dispositivo:

Art. 172. O ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que estiver reunida, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas (BRASIL, 1824).

Nos primeiros anos desse dispositivo, suas exigências não saíram do papel. O orçamento aprovado pelo decreto 15-12-1830, votado para o exercício financeiro de 1831 a 1832, foi o primeiro em conformidade com o mesmo (GIACOMONI, 2009, p. 40).

Com a Constituição de 1891, o Congresso Nacional teve suas competências mais claramente definidas. Passou a ter a atribuição de, anualmente, orçar a receita e fixar a despesa federal. Na prática, porém, tal Poder se valeu da proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo (SILVA, 2011, p. 175). Ainda, esta Constituição instituiu um Tribunal de Contas, visando auxiliar o Congresso na tomada de contas do Poder Executivo (GIACOMONI, 2009, p. 41).

A Constituição de 1934 faz parte de um novo contexto histórico-político brasileiro o qual tomou corpo nela. A Revolução de 1930 trouxe no bojo de suas mudanças a modernização do aparelho do Estado. A maior parte das funções públicas

foi centralizada na área federal. Nessa Constituição o orçamento é classificado em seção própria. Ao presidente da República é atribuída a competência da elaboração da proposta orçamentária, porém a Constituição permitiu a co-participação dos legisladores na elaboração de importante lei no momento em que não colocou limitações ao poder de emendas por partes destes (GIACOMONI, 2009, p. 42/43).

Um regime autoritário representado pelo Estado Novo foi estabelecido no país. Ele trouxe consigo uma nova Constituição, decretada em 10-11-1937.

Em suas disposições foi instituída a criação de um departamento administrativo, junto à Presidência, com a competência de elaborar a proposta orçamentária a ser votada pela Câmara dos Deputados e pelo Conselho Federal. Todavia, essas duas câmaras legislativas nunca foram instaladas e o orçamento federal sempre foi elaborado e decretado pelo chefe do Executivo (GIACOMONI, 2009, p. 43).

A redemocratização veio embalada com a Constituição de 1946, o que se repercutiu no orçamento. O mesmo voltou a contar com a participação do Executivo e do Legislativo. Conforme Souza (2009, p. 9),

[...] o projeto de lei orçamentária era elaborado pelo Executivo e enviado para a Câmara dos Deputados para a discussão e propositura de emendas, durante os primeiros dois meses da sessão Legislativa. Neste período o sistema orçamentário consagrou os princípios da unidade, universalidade, exclusividade e especialização, e determinou as atribuições do Tribunal de Contas de forma mais clara.

Em vários anos que sucederam a Constituição de 1946, houve uma profunda discussão acerca da legislação referente ao orçamento o que resultou na edição da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Esta Lei significou um grande avanço no que se relaciona à padronização dos orçamentos e balanços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (SILVA, 2011, p. 175).

A Constituição de 1967, nascida no período do regime militar iniciado em 1964, trouxe novas regras e princípios aos processos de elaboração e fiscalização orçamentárias.

A maior delas foi a retirada da prerrogativa do Poder Legislativo quanto à iniciativa de leis ou emendas que criem ou aumentem despesas, inclusive emendas ao projeto de lei do orçamento (GIACOMONI, 2009, p. 44). Para esse autor, o papel do Legislativo mudou: “passou a ser o de aprovar projeto de lei oriundo do Executivo, já

que a hipótese de rejeição era impossível de ser considerada, pois o governo não teria como iniciar seu exercício financeiro sem um orçamento como guia”.⁴

Entre outras inovações, inseridas no texto dessa Constituição, estão: o princípio da não vinculação da receita de tributos a órgãos, fundo ou despesa; a previsão do orçamento plurianual de investimentos, ao qual ficavam submetidas as despesas de capital e os projetos e programas que se prolongassem para mais de um exercício financeiro; e, a atribuição ao Poder Executivo da manutenção do sistema de controle interno, do acompanhamento da execução de programas de trabalho e orçamento, e da avaliação dos resultados alcançados pelos administradores (FARIA, 2009, p. 25)

2.2.1 O Orçamento Público na Constituição de 1988

Em 1988, o Brasil recebeu a sua sétima Constituição, que conferia destaque ao orçamento, e veio com novidades. A primeira principal novidade diz respeito à devolução ao Poder Legislativo da prerrogativa de propor emendas ao projeto de lei do orçamento, sobre despesa. Cabe registrar a resistência dos detentores do poder a que o povo pudesse controlar o orçamento público.

[...] foram necessários vários anos para que o controle do orçamento por parte dos representantes do povo fosse reconhecido em todos os países e, uma vez admitido por quem detinha o poder, se incorporasse às cartas constitucionais (SILVA, 2011, p. 177).

A segunda novidade, diz respeito à explicitação do sentido da universalidade orçamentária, considerando a multiplicidade de formas organizacionais e jurídicas do setor público, quais as receitas e despesas públicas que devem integrar o orçamento público e merecer a aprovação legislativa (GIACOMONI, 2009, p. 45).

Nesta Constituição de 1988, estão estabelecidos como instrumentos de planejamento governamental a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA), conforme registrado por Silva (2011, p. 176).

O PPA serve de guia para outros programas de governo: “O Plano Plurianual (PPA) passa a se constituir na síntese dos esforços de planejamento de toda a

⁴ Idem.

administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programa de governo, assim como do próprio orçamento anual” (GIACOMONI, 2009, p. 215).

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento estratégico de médio prazo no qual são ordenadas as ações do governo, de forma a atender objetivos e metas fixadas para um prazo de quatro anos (KOHAMA, 2010, p. 35). Ainda, a lei que prescrever o PPA traçará as coordenadas da Administração Pública.

Estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios (LIBERALQUINO, 2012, p. 110).

Essas diretrizes, objetivos e metas da administração, estabelecidas no Plano Plurianual servirão de base para elaboração dos orçamentos anuais, através do norteamento da Lei de Diretrizes Orçamentárias, a qual se constitui num instrumento de curto prazo. Devido a isso, a Lei de Diretrizes Orçamentárias conterá as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital, para o exercício posterior (LIBERALQUINO, 2012, p. 110).

Conforme esse autor, a Lei de Diretrizes Orçamentárias orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual, dispondo sobre:

- alterações na legislação tributária;
- estabelecimento da política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento;
- equilíbrio entre receitas e despesas;
- critérios e forma de limitação de empenho;
- normas relativas ao controle de custos e à avaliação de resultados;
- demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;
- anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública.

Na Lei Orçamentária Anual, são programadas as ações a serem executadas, visando alcançar objetivos determinados. Isso para viabilizar a concretização das situações planejadas no Plano Plurianual, obedecida a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LIBERALQUINO, 2012, p. 110).

De acordo com a Carta Magna, em seu art. 165, vejam-se os incisos que se referem à lei orçamentária:

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

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 (BRASIL, 1988).

No texto constitucional, em seu art. 163, está reservado à Lei Complementar dispor sobre finanças públicas, etc. Essa determinação foi atendida parcialmente pela Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que se constitui em um rigoroso código de conduta dos administradores públicos (SILVA, 2011, p. 177).

O referido código de conduta, segundo descrito por Silva (2011, p. 178), está pautado nestes objetivos:

1. Melhora da administração das contas públicas, impondo aos governantes compromissos com a execução e controle do orçamento e das metas fiscais;
2. estabelecimento de princípios e normas gerais das finanças públicas para as três esferas de governo;
3. estabelecimento de uma gestão fiscal responsável, com ênfase no controle de gasto e do endividamento;
4. melhora da transparência na gestão do gasto público a partir da padronização de contas e da ampliação do acesso à população, inclusive por meio eletrônico.

Esses objetivos buscam respaldar a gestão pública em termos de otimizar o serviço público.

2.3 PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

Conforme assinala Assis (2009, p. 183), conhecer os princípios é pertinente em termos de conferir legitimidade ao sistema, além de ser questão de ética.

O primeiro princípio é o da unidade. A obediência a esse princípio está explicitada na Lei nº 4.320/1964 (BRASIL, 1964):

Art. 2º A Lei de Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho de Governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade.

Através desse princípio, seguindo sua concepção clássica, o orçamento público se materializa em uma única peça, não admitindo orçamentos paralelos ou excepcionais, pois, segundo Sabbag (2007, p. 25) eles prejudicariam a objetividade e a transparência do assunto orçamentário, quando no confronto dos valores relativos às despesas e receitas totais do Estado.

Giacomoni (2009, p. 64) corrobora essa concepção: “na expressão mais simples desse princípio, o orçamento deve ser uno, isto é, cada unidade governamental deve possuir apenas um orçamento”.

A peça única da lei orçamentária anual é integrada por três partes que estão presentes no artigo 165 da Constituição Federal de 1988, parágrafo 5º (Cf. seção 4.2.1)

O respeito ao princípio da unidade orçamentária deve possibilitar que a sociedade possa chegar a conclusões sobre a situação geral das finanças do Estado, ao analisá-la através do parlamento ou por si mesma.

Ainda, a consolidação do orçamento em peça única permite que sejam objetivamente apontados, conforme Sabbag (2007, p. 26):

- a) o montante, a natureza e a origem da receitas públicas estimadas para o exercício;
- b) o destino e as dotações específicas, por órgãos e poderes, destes recursos;
- c) a existência de alguma espécie de dispêndio que, isoladamente, possa comprometer o total das despesas públicas, inviabilizando destinações prioritárias; e
- d) a importância relativa do endividamento público no contexto orçamentário.

O segundo princípio é o da universalidade. A obediência a este princípio também está explicitado no artigo 2º da Lei nº 4.320/1964. Nesse mesmo instrumento legal, há mais dois artigos que se referem ao princípio da universalidade:

Art. 3º A Lei de Orçamento compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

Parágrafo único. Não se consideram para os fins deste artigo as operações de crédito por antecipação de receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias no ativo e passivo financeiros.

Art. 4º A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da Administração centralizada, ou que por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º (BRASIL, 1964).

Este princípio reza que orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas do Estado, não permitindo outros orçamentos que não estejam passíveis de verificação pela sociedade, o que é indispensável ao controle parlamentar sobre as finanças públicas (SABBAG, 2007, p. 28).

O princípio da universalidade possibilita ao Legislativo de acordo com os autores a seguir:

- a) conhecer “a priori” todas as receitas e despesas do governo e dar prévia autorização para a respectiva arrecadação e realização;
- b) impedir ao Executivo a realização de qualquer operação de receita e despesa sem prévia autorização parlamentar;
- c) conhecer o exato volume global das despesas projetadas pelo governo, a fim de autorizar a cobrança dos tributos estritamente necessários para atendê-las (SILVA, 1962, p. 14).

O terceiro princípio é o do orçamento bruto. Ele está elencado na Lei nº 4.320/1964 (BRASIL, 1964): “Art. 6º Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções”. Dessa forma, essa regra pretende apresentar o orçamento em seu estado bruto, ou seja, evitando-se com isso, conforme Silva (1962, p. 14), a inserção de valores líquidos (saldo positivo ou negativo) no orçamento provenientes da comparação entre as receitas e as despesas do serviço público.

O quarto princípio é o da anualidade ou periodicidade. Ele traz que o orçamento público deve se referir a um período determinado, geralmente de um ano. A regra da anualidade do imposto que vigorou na Inglaterra, antes do surgimento do orçamento, deu origem a esse princípio.

O Parlamento renovava periodicamente as autorizações conferidas ao governo para cobrança de tributos. Agindo assim, ele mantinha eficaz vigilância sobre os gastos do governo. No caso de aplicações indevidas ou má gestão, no exercício seguinte, o parlamento podia negar a autorização, impedindo a cobrança daquele imposto cuja arrecadação tivesse sido mal aplicada (GIACOMONI, 2009, p. 73).

O quinto princípio é o da não afetação das receitas. Segundo ele, não poderá haver comprometimento de nenhuma parcela da receita global visando ao atendimento de determinados gastos. É um preceito de bom senso, porque se destina a conferir ao gestor do recurso público alguma margem de liberdade na utilização de recursos não comprometidos para atender às despesas conforme as necessidades (SABBAG, 2007, p. 41).

Neste sentido, completa Giacomoni (2009, p. 75): “recursos excessivamente vinculados sinalizam dificuldades, pois podem significar sobra em programas de menor importância e falta em outros de maior prioridade”.

Esse princípio da não afetação das receitas está consagrado na Constituição Federal (BRASIL, 1988):

Art. 167. São Vedados:

[...]

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o dispositivo no § 4º deste artigo;

[...]

Todavia, em grande proporção, as virtudes do dispositivo constitucional mencionado são anuladas pelo número imenso de ressalvas que permitem a vinculação da receita de parcela expressiva dos impostos.

O sexto princípio é o da discriminação ou especialização. Esse princípio considera a competência do orçamento especificado: “o orçamento especificado reúne condições ideais para a fiscalização parlamentar, além de contribuir para que as opções governamentais relativas aos dispêndios sejam esclarecidas perante a sociedade” (SABBAG, 2007, p. 39). Esse princípio é importante por pretender a transparência do governo quanto aos recursos públicos.

A Lei nº 4.320/64 incorpora o princípio da discriminação ou da especialização:

Art. 5º A Lei de Orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente as despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto no artigo 20 e seu parágrafo único.

[...]

Art. 15. Na Lei de Orçamento a discriminação da despesa far-se-á, no mínimo, por elementos.

§ 1º Entende-se por elementos o desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a administração pública para consecução dos seus fins.

§ 2º Para efeito de classificação da despesa, considera-se material permanente o de duração superior a dois anos (BRASIL, 1964).

Enfim, esse princípio da discriminação ou especialização impõe que as dotações figurem de forma discriminada, ou seja, exige que as receitas e as despesas sejam

pormenorizadamente expostas nas peças orçamentárias para que se possa saber a origem dos recursos e sua aplicação (SABBAG, 2007, p. 41).

O sétimo princípio é o da exclusividade segundo o qual as leis orçamentárias tratam apenas das finanças públicas. “As leis orçamentárias devem conter apenas matéria relativa a finanças públicas, excluindo-se do texto qualquer dispositivo estranho à estimativa de receita e à fixação da despesa pública” (SABBAG, 2007, p.32).

O objetivo do princípio da exclusividade surgiu da necessidade de impedir que os formuladores e os responsáveis pela aprovação dos projetos orçamentários, em função da natural celeridade da tramitação destes projetos no legislativo, aproveitassem a oportunidade para aprovar matérias outras que nada tinham que ver com questões financeiras. Esse princípio está elencado no artigo 165 da Constituição Federal:

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para a abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei (BRASIL, 1988).

O oitavo princípio é o do equilíbrio. Ele destina-se a estabelecer um equilíbrio entre as receitas e as despesas, onde o montante destas não deve ultrapassar o daquelas durante o exercício financeiro. Seu propósito é possibilitar a administração uma maneira de reduzir ou conter o nível de endividamento do Estado, servindo de instrumento de controle (SABBAG, 2007, p.32).

O equilíbrio orçamentário é cada vez mais buscado, pois conforme Assis (2009, p.189):

O bom equacionamento das contas públicas coloca-se como condição fundamental para que um país adquira a credibilidade de organismos e Estados internacionais, principalmente no que concerne a empréstimos e à segurança do mercado.

O nono princípio é o da legalidade pelo qual se considera que a aprovação do orçamento depende do Poder Legislativo: “O orçamento é matéria sujeita a exame e deliberação do Poder Legislativo, a quem compete proferir a *palavra final* sobre o recurso público” (SABBAG, 2007, p.33). Afirma ainda que o orçamento somente é válido e legitimado quando o legislativo se pronunciar sobre as receitas e despesas públicas.

Nesse preceito, está a idéia de que a sociedade, através de seus representantes, é quem deve decidir sobre as finanças públicas. Não haverá orçamento válido e legítimo sem que exista, em tese, aprovação do legislativo sobre receitas e despesas públicas.

O décimo princípio é o da clareza o qual diz respeito à forma de apresentação do orçamento público, o qual precisa ser inteligível a pessoas comuns, com linguagem clara e compreensível, esclarecendo, de forma objetiva, como, onde e por que os recursos públicos estão sendo ou vão ser alocados (SABBAG, 2007, p.44).

Esse autor relaciona o papel dos recursos públicos à política financeira do Estado:

Informar, produzir conhecimento e induzir à reflexão sobre a política financeira do Estado. Não basta que as peças classificatórias e os demonstrativos financeiros sejam elaborados com rigor técnico e metodologia científica. No Estado Democrático, é preciso que cumpram o propósito da comunicação, fazendo-se acompanhar, por exemplo, de resumos e explicações objetivas sobre as grandes decisões e as opções de planejamento. Além disso, deve existir um real comprometimento do Estado com a transparência e com o dever de informar.

Contudo, o princípio da clareza, na visão de Giacomoni (2009, p. 83): “é uma regra de difícil observação, pois, devido aos seus variados papéis, o orçamento reveste-se de uma linguagem complexa, acessível apenas aos especialistas”.

O décimo primeiro princípio é o da publicidade. Ele exige que os orçamentos sejam levados ao conhecimento público. Essa exposição à sociedade confere a mesma possibilidade de refletir sobre a condução das finanças públicas, questionando ou avalizando decisões governamentais. No Brasil, porém, a publicação dos orçamentos não se mostra relevante, uma vez que não há clareza linguística suficiente que suscite sua reflexão.

[...] somente produz efeitos no campo da validade formal das peças e se mostra de pouca utilidade como fator de legitimação do sistema. Esta publicidade não informa, não gera conhecimento, não desperta interesse nem induz à reflexão sobre a política orçamentária. De rigor, quase nada se sabe ou se questiona a respeito dos atores orçamentários, dos montantes envolvidos, das opções políticas por detrás das rubricas de despesa e das disputas anuais pelo poder político (SABBAG, 2007, p.32).

O décimo segundo princípio é o da exatidão. Sua tônica reside na preocupação com a realidade e com a efetiva capacidade do setor público de nela intervir de forma positiva por intermédio do orçamento. Neste sentido, completa Sabbag (2007, p.46): “o princípio da exatidão exige que as peças reflitam a realidade orçamentária do Estado”.

2.4 CLASSIFICAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

Com a finalidade de tornar possível um melhor entendimento de todos os números que fazem parte do orçamento a técnica orçamentária classificou as receitas e despesas de forma especificada, pois a peça orçamentária conta com vários pormenores, não se traduzindo assim num documento de fácil compreensão.

As despesas e as receitas orçamentárias podem ser classificadas conforme muitos métodos. Segundo Piscitelli e Timbó (2010), tais métodos têm por objetivo possibilitar a avaliação antes, durante e após a sua.

Afirmam ainda sobre a classificação das despesas:

A classificação das despesas permite certa padronização, propiciando, também, a obtenção de informações essenciais à análise do gasto público. De igual modo, a classificação das receitas contribui para a sua compreensão, tornando mais clara sua procedência e destinação, e facilita, ainda, sua previsão (PISTELLI; TIMBÓ, 2010, p. 107).

A importância da classificação de despesas está em viabilizar a avaliação durante toda a trajetória do gasto público de maneira transparente.

2.4.1 Classificação da Despesa

É possível identificar as despesas por maneiras diferentes a partir das classificações orçamentárias estabelecidas pela Lei 4.320/64 (institucional, funcional, por programas, e segundo a natureza), e também por dois identificadores.

A. Classificação Institucional

Também chamada de classificação departamental, tem como primeira finalidade tornar evidente as unidades administrativas incumbidas da execução da despesa.

A estrutura orgânica e administrativa governamental é representada pela classificação institucional em dois níveis hierárquicos: órgão e unidade orçamentária. O nível órgão tem o significado de órgão de governo ou unidade administrativa. “Cada Poder é dividido em órgãos, que por sua vez são subdivididos em unidades orçamentárias. A unidade orçamentária é o mais importante dos dois níveis, pois a ela são consignadas as dotações orçamentárias” (PISCITELLI; TIMBÓ, 2010, p. 108).

Esta classificação apresenta as seguintes vantagens e desvantagens:

a) Vantagens

1. Permite “comparar” imediatamente os vários órgãos, em termo de dotações recebidas.
2. Permite identificar o agente responsável pelas dotações autorizadas pelo Legislativo, para dado programa.
3. Serve como ponto de partida para o estabelecimento de um programa de contabilização de custos dos vários serviços ou unidades administrativas.
4. Quando combinado com a classificação funcional, permite focalizar num único ponto a responsabilidade pela execução de determinado programa.

b) Desvantagens

1. Se usado de forma predominante, impede que se tenha uma visão global das finalidades dos gastos do governo, em termos das funções precípuas que deve cumprir.
2. Tende a gerar rivalidades interorganizacionais na obtenção de dotações, quando da preparação do orçamento e da sua aprovação no Legislativo.
3. A demonstração de quanto um órgão está autorizado a despendar, em determinado exercício, não contribui em nada para a melhoria das decisões orçamentárias, por apresentar apenas quantias que são necessárias para o funcionamento interno do órgão, fato que interessa mais ao administrador do mesmo do que ao legislador ou ao povo em geral (MACHADO JR, 1967, p. 114).

Houve, durante algum tempo, um entendimento não muito preciso acerca da unidade orçamentária. Esta era comumente confundida com projetos e atividades em alguns orçamentos. Isso ficou resolvido com a introdução da classificação funcional-programática, pois a unidade orçamentária passou a assumir a conotação de unidade executora do projeto ou atividade (GIACOMONI, 2009, p. 91).

Segundo Reis e Machado Jr. (2010, p. 50), as unidades orçamentárias se destacam nos seguintes pontos: “planejamento; elaboração orçamentária; execução orçamentária; controle interno; custos e de resultados, econômicos ou não; informações”.

O reconhecimento da classificação institucional é realizado por um código de cinco algarismos. Os dois primeiros identificam o órgão orçamentário, e os três seguintes determinam sua unidade orçamentária. Dessa forma este tipo de classificação “indica quem é o responsável pela programação” (PISCITELLI; TIMBÓ, 2010, p. 108, 109).

B. Classificação Funcional

É composta de funções e subfunções que se destinam a juntar os gastos públicos por área de atuação governamental nas três esferas da Administração Pública. Esta classificação apresenta em que área de ação governamental a despesa será realizada (SILVA, 2011, p. 255).

No setor público o maior nível de agregação das várias frentes de despesa é representado pela função. A essência das ações que se juntam em torno das funções é identificada pela subfunção. Ainda, poderá haver uma combinação entre subfunção e função diferente daquela em que a mesma está vinculada (PISCITELLI; TIMBÓ, 2010, p. 109-110).

C. Classificação por Programas

Toda atuação governamental está pautada em programas norteadores de objetivos estratégicos definidos no Plano Plurianual – PPA para um quadriênio. É significativo entender algumas definições contidas no artigo 4º da Lei do PPA 2008/2011 (BRASIL, 2008):

- I) **Programa:** instrumento de organização da ação governamental que articula um conjunto de ações visando à concretização do objetivo nele estabelecido, sendo classificado como,
 - a) **programa finalístico:** pela sua implementação são ofertados bens e serviços diretamente à sociedade e são gerados resultados passíveis de aferição por indicadores;
 - b) **programa de apoio às políticas públicas e áreas especiais:** são voltados para oferta de serviços ao Estado, para a gestão de políticas e para o apoio administrativo.
- II) **Ação:** instrumento de programação que contribui para atender ao objetivo de um programa, podendo ser classificada em,
 - a) **projeto:** instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo;
 - b) **atividade:** instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;
 - c) **operação especial:** despesas que contribuem para manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações do governo federal, das quais não resulta um produto e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

D. Classificação segundo a Natureza

A natureza, outra forma de classificação da despesa orçamentária, está organizada em: categorias econômicas, grupos, modalidades de aplicação, e elementos (GIACOMONI, 2009, p. 105).

As categorias econômicas são as Despesas Correntes e as Despesas de Capital. O algarismo 3 faz referência a Despesas Correntes, que por sua vez não influenciam diretamente na formação e aquisição de um bem de capital. O algarismo 4 faz referência a Despesas Capital, que por sua vez influenciam diretamente na formação e aquisição de um bem de capital (SLOMSKI, 2010, p. 319).

Os grupos têm como finalidade principal a demonstração de importantes componentes da despesa orçamentária, e estão assim representados: 1 – Pessoal e Encargos; 2 – Juros e Encargos da Dívida; 3 – Outras Despesas Correntes; 4 – Investimentos; 5 – Inversões Financeiras; 6 – Amortização da Dívida (PISCITELLI; TIMBÓ, 2010, p. 114).

As modalidades de aplicação têm como objetivo principal acabar com a dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados (SLOMSKI, 2010, p. 321).

Para concluir a classificação da despesa conforme sua natureza tem-se o elemento de despesa o qual visa identificar o objeto de gasto tais como material de consumo, obrigações patronais, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, equipamentos e material permanente etc. (GIACOMONI, 2009, p. 112). Continuando Giacomoni afirma (2009, p.112): “juntamente com a classificação institucional, a classificação por elementos constitui os mais antigos e tradicionais critérios de classificação da despesa [...]”.

E. Identificadores

O primeiro identificador é o de uso que, conforme registrado em Piscitelli e Timbó (2010, p. 118), destina-se a suplementar as informações relativas ao local de aplicação dos recursos. Quanto ao seu objetivo tem-se: “O identificador de uso tem como objetivo destacar, em cada crédito, a parcela de dotação que está reservada para compor a contrapartida de empréstimos ou doações” (GIACOMONI, 2009, p.114).

O segundo identificador é o de resultado primário, cujo propósito é ajudar no levantamento do resultado primário previsto na LDO. Conforme o Quadro 1 (BRASIL, 2010), esse identificador vem classificar a despesa em:

Quadro 1 Classificação da despesa por identificador de resultado primário

Código	Descrição
0	Financeira
1	Primária obrigatória, ou seja, aquelas que constituam obrigações constitucionais ou legais da União e constem da Seção I do Anexo V da LDO 2010
2	Primária discricionária, assim consideradas aquelas não incluídas na Seção I do Anexo V da LDO 2010
3	Despesa primária discricionária relativa ao Programa de Aceleração do crescimento - PAC
4	Despesa constante do orçamento de investimento das empresas estatais que não impacta o resultado primário

Fonte: Manual Técnico do Orçamento – MTO 2011.

Vale salientar que as despesas primárias discricionárias viabilizam a discricionariedade de alocação e execução das dotações orçamentárias, as quais, segundo Piscitelli e Timbó (2010, p. 57), estão em conformidade com metas e prioridades a serem seguidas.

2.4.2 Classificação da Receita

São exigidos pela norma geral brasileira para os orçamentos de todos os entes os seguintes critérios de classificação da receita: categorias econômicas; fontes; e institucional.

A. Classificação por categorias econômicas

Traz o art. 11 da Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 1964): “a receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas correntes e Receitas de Capital”.

O propósito deste critério é ressaltar os recursos que são dedicados ao acolhimento das Despesas Correntes e os que tornam exequível a realização das despesas de Capital (GIACOMONI, 2009, p. 140).

B. Classificação por fontes

As fontes de receita estabelecem a classificação básica para as análises sobre financiamento das ações governamentais, estando registradas no estado mais analítico. Através desta classificação é feito um acompanhamento do comportamento da arrecadação de cada modalidade de receita orçamentária, durante a execução do orçamento (GIACOMONI, 2009, p. 142).

C. Classificação institucional

A classificação institucional objetiva expor as unidades orçamentárias as quais são depositárias de receitas. Essa classificação verificada no orçamento da União, envolve, as modalidades a seguir: “receitas do tesouro; receitas diretamente arrecadadas por órgãos, unidades e fundos da administração direta; e receitas de órgãos, unidades e fundos da administração indireta” (GIACOMONI, 2009, p. 146).

2.5 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Constitui-se na terceira etapa do processo orçamentário, onde as decisões e as escolhas que estão expressas na lei orçamentária assumem natureza financeira. “O comportamento financeiro da instituição pública é produto da execução de determinada programação, a qual se reveste de forma orçamentária” (GIACOMONI, 2009, p. 290).

Na lei orçamentária, a organização é feita a partir de créditos orçamentários aos quais estão atreladas dotações específicas.

O crédito é formado pelo aglomerado de categorias classificatórias (Grupo da despesa, Identificador de Uso, Fonte de Recursos, Modalidade de Aplicação, Categoria Econômica, Subtítulo, Projeto ou Atividade ou Operação Especial, Programa, Função, Unidade Orçamentária e Órgão). Já dotação é a soma de recursos financeiros de que dispõe o crédito orçamentário (GIACOMONI, 2009, p. 294).

As dotações devem respeitar limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal a partir de metas bimestrais de arrecadação, a fim de se evitar a indisponibilidade dos recursos. Por isso as dotações são autorizações de despesa. Como afirma Assis (2009, p. 220): “trata-se, no fundo, da necessidade de se estabelecer uma apurada

programação financeira para que os recursos estejam disponibilizados no momento correto sem “sobra de caixa” ou ausência de dinheiro”.

A execução do orçamento se dá através da realização das despesas públicas, as quais serão efetivadas por meio do cumprimento de três estágios: empenho, liquidação e pagamento.

O artigo 58 da Lei nº 4.320/64 traz a classificação do empenho a qual o configura como um ato de essencial importância no processo de execução orçamentária, pois cria a obrigação para o Estado de realizar a despesa. Diz o dispositivo: “o empenho da despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento ou condição” (BRASIL, 1964).

No estágio da liquidação tem-se a verificação do direito adquirido pelo credor através dos títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. As condições previamente acertadas (na licitação, no contrato, no empenho etc) são avaliadas quanto ao seu cumprimento (GIACOMONI, 2009, p. 303).

Sucedendo a liquidação, o estágio do pagamento é realizado em dois momentos distintos. O primeiro é a ordem de pagamento que se constitui em despacho lavrado por autoridade competente deliberando que a despesa seja paga. O segundo é o desembolso propriamente dito, que geralmente ocorre por intermédio dos departamentos financeiros ou tesourarias de cada órgão específico (GIACOMONI, 2009, p. 303).

A despesa pública empenhada em um exercício e paga no seguinte compete ao exercício financeiro nele legalmente empenhada, conforme a legislação brasileira. Amparado nessa mesma legislação, a despesa empenhada, porém não paga até 31 de dezembro, será inscrita em restos a pagar (GIACOMONI, 2009, p. 313).

Os restos a pagar serão registrados por exercício e por credor, e se dividem em processados e não processados. Os processados são aqueles cujas despesas já foram liquidadas dentro do exercício financeiro, e os não processados são aqueles cujas despesas não se encontram na qualidade de se submeter à fase da liquidação (SLOMSKI, 2010, p. 332).

2.6 TRABALHOS VINCULADOS À ÁREA TEMÁTICA

Na procura por estudos analíticos de temática semelhante, foram encontrados poucos trabalhos vinculados a este estudo. Um dos trabalhos encontrados foi a dissertação de mestrado de Santo (2011) que objetivou analisar, com base na

classificação orçamentária da despesa, a composição, a destinação e o comportamento dos recursos orçamentários alocados na subfunção Ensino Superior, pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), no período de 2005 a 2009.

Para tanto, foi realizada uma investigação que quanto aos fins se denominou descritiva, e quanto aos meios de investigação se classificou como documental. Os dados orçamentários foram obtidos no SIGA Brasil, que é um sistema de acesso público, administrado pelo Senado Federal, o qual possibilita a realização de consultas por intermédio de diversos níveis de classificação orçamentária.

Destaca-se que foram feitas análises por identificador de resultado primário, por programa, por ação, por grupo de natureza de despesa e por fontes de recursos. Tais análises revelaram uma predisposição para o desenvolvimento da participação das despesas primárias discricionárias na composição da despesa autorizada, porém com uma redução na capacidade de execução ao longo do período.

Outras evidências foram apontadas a partir da análise, tais como a incongruência entre informações apresentadas nos Relatórios de Gestão e os registros contábeis. Ainda, apontou-se uma evolução da participação do grupo de Investimentos na composição do orçamento autorizado.

Outro trabalho encontrado vinculado a esta pesquisa foi o artigo de Cruz et al (2009) que teve como objetivo investigar a configuração das despesas e das receitas da execução orçamentária do município de Feira de Santana, na Bahia, sobre o prisma das preferências alocativas adotadas na definição dos gastos e da autonomia financeira na captação de recursos, no período de 1997 a 2004.

Tal artigo consiste num estudo de caso de finalidade descritiva, em que se adotou também a pesquisa documental como meio de investigação. A fonte para coleta de dados foi o Banco de Dados Finanças do Brasil (FINBRA), acessado a partir da *homepage* da Secretaria do Tesouro Nacional, órgão subordinado ao Ministério da Fazenda.

A partir da análise dos dados coletados no Finbra, pode-se verificar que no período em questão, o município de Feira de Santana apresentou uma forte dependência dos recursos transferidos para custeio de gastos de sua competência, o que se refletiu negativamente na sua autonomia financeira.

Quanto às despesas, sua média no período considerado ultrapassou a arrecadação média, acarretando déficit orçamentário em alguns anos (1997, 1998, 2002). As despesas de custeio representaram em média 89% da receita corrente, o que segundo o

autor “evidencia um alto grau de comprometimento do orçamento com as despesas de manutenção da máquina” (CRUZ et al, 2009, p.82).

Os investimentos receberam uma média de 6,5 % dos recursos do município, em que o percentual de participação das despesas de investimento mais que dobrou no comparativo entre os dois quadriênios, passando de 4% no primeiro (1997 a 2000) para 9% no segundo (2001 a 2004). Para Cruz et al. (2009, p.83), esse resultado demonstra a preocupação em se reduzir os gastos com o custeio da máquina pública e aumentar a alocação de recursos em investimentos.

Ainda outro trabalho encontrado com vinculação temática a este estudo foi o trabalho Neves (2013) que teve por objetivo analisar o perfil da Universidade Federal e sua influência sobre a execução física e orçamentária dos programas: “Brasil Universitário” e “Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica”. O autor fez um estudo das informações sobre o desempenho orçamentário das ações desses programas fornecidas por essas instituições por meio da Lei de Acesso à Informação e disponíveis no *site* do Senado Federal e nos Relatórios de Gestão de dezenove universidades em quatro regiões do país. Para tanto, utilizou o método da tabulação cruzada das variáveis investigadas e o teste de hipótese, com auxílio do pacote estatístico “*Statistical Package for Social Sciences*” (SPSS), versão 16.0 para Windows; e o método de análise de conteúdo, com a utilização do *software Alceste* (Análise Lexical por Contexto de um Conjunto de Segmentos de Texto), versão 4.7, desenvolvido na França.

Concluiu em seu estudo que os perfis: volume de crédito orçamentário à disposição para as IFES; região de localização; tipo da ação executada; e composição do orçamento executado da universidade federal influencia apenas a execução orçamentária dos programas analisados, não sendo observada nenhuma associação estatística significativa no que concerne à execução física.

3 METODOLOGIA

3.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Para o desenvolvimento deste estudo, optou-se por uma pesquisa descritiva quanto aos fins. Quanto aos meios de investigação, conforme propõe Vergara (2010, p. 42), trata-se de uma pesquisa documental.

Uma pesquisa é caracterizada como descritiva por ter como principal intenção a descrição das características de determinado fenômeno ou estabelecimento de relação entre variáveis (GIL, 2011, p. 20). Ademais, a pesquisa descritiva possibilita o andamento de uma análise, para constatação de fenômenos, esclarecimento das relações de causa e efeito dos fenômenos ou, ainda, averiguar a importância das variáveis que interferem nos fenômenos (OLIVEIRA, 2005a, p. 37). No caso específico deste estudo dissertativo, a pesquisa descritiva oportunizou identificar e analisar o comportamento das despesas públicas no contexto do planejamento e da execução orçamentária, possibilitando a investigação de causas e consequências.

A pesquisa documental é evidenciada pela busca mais apropriada da informação bruta, ou seja, documentos que não receberam nenhum tratamento científico, nenhuma análise aprofundada (BEUREN, 2009, p. 89; OLIVEIRA, 2005b, p. 76).

A pesquisa realizada para este estudo é documental uma vez que investigou dados contábeis apurados através de consulta ao SIGA Brasil, bem como a Lei Orçamentária Anual (LOA), além dos Relatórios de Gestão de 2008 a 2011.

A abordagem da pesquisa é qualitativa uma vez que não houve necessidade de controle estatístico dos dados coletados. Numa pesquisa de abordagem qualitativa o que se considera pertinente à análise dos resultados é a experiência do pesquisador e sua familiaridade com o objeto pesquisado. Conforme Vergara (2010, p. 57), nessa abordagem de pesquisa, o pesquisador escolhe as estratégias entre as várias existentes em que, por exemplo, possa codificar os dados, apresentá-los e estruturá-los para depois proceder à análise dos resultados, como foi o caso do tratamento que se utilizou nesta pesquisa.

Quanto à coleta dos dados, a pesquisa foi desenvolvida a partir de fontes primárias e secundárias. Na fonte primária, há uma relação direta com os dados analisados, enquanto que na fonte secundária, não existe essa relação direta com o acontecimento registrado, conforme explicitado por Richardson (2011, p.254), quando

apresenta as diferenças entre uma e outra, em que a primeira relaciona-se diretamente com o evento e a segunda, refere-se aos elementos que intermedeiam a fonte e o acontecimento.

O instrumento utilizado como fonte primária foi a Entrevista semiestruturada, com roteiro previamente elaborado, com os gestores das respectivas diretorias da Fundaj à época do recorte temporal em estudo (2008-2011).

Os documentos analisados como fonte secundária foram tanto o SIGA Brasil como a LOA, uma vez que são fontes disponíveis à consulta conforme Vergara (2010).

O SIGA Brasil foi definido como principal fonte de dado, por melhor subsidiar o alcance dos objetivos específicos, pois é de acesso público e oferece liberdade para que se possam montar determinadas consultas que atendam às necessidades de verificação do objeto de pesquisa, conforme descrito por Sérgio Pereira do Espírito Santo, em seu trabalho dissertativo sobre Gestão orçamentária:

Sistema de acesso público, administrado pelo Senado Federal, que permite consultas por meio de combinações de diversos níveis da classificação orçamentária. Para as despesas possibilita o acesso aos dados da lei orçamentária e da respectiva execução. A sua utilização pode ser guiada por informações descritas em vídeo e em arquivos de ajuda. As consultas podem ser feitas pelo “acesso livre” ou pelo “acesso especialista”, este último exige senha, a qual pode ser obtida por solicitação e encaminhamento de dados pessoais por *e-mail* para fins de cadastro no sistema. Para o usuário cadastrado há a possibilidade de montar suas próprias consultas e armazená-las juntamente com os resultados em pastas de acesso restrito, com isso qualquer momento poderá consultá-las e modificá-las (SANTO, 2011, p. 66).

Como dados das fontes secundárias foram utilizados também os Relatórios de Gestão da Fundaj referente aos exercícios de 2008, 2009, 2010, 2011, nos quais se encontram pontuadas as metas físicas executadas das ações.

3.2 PROCEDIMENTOS PARA A COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

Os valores monetários e as metas físicas do planejamento e da execução orçamentária das despesas primárias discricionárias da Fundação Joaquim Nabuco representam a unidade de análise nesta dissertação. O estudo foi realizado a partir da classificação institucional (unidade orçamentária), estrutura programática (Ação), natureza de despesa (grupo de natureza de despesa) e identificador de resultado primário (despesas financeiras, despesas primárias obrigatórias e despesas primárias discricionárias).

Para esta dissertação, a ênfase ocorreu sobre as despesas primárias discricionárias, em que foram excluídas da coleta as despesas primárias obrigatórias e as despesas financeiras. (Cf. Seção 4.4.1).

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas com os gestores das seguintes Diretorias: Diretoria de Planejamento e Administração (Diplad), Diretoria de Pesquisas Sociais (Dipes), Diretoria de Cultura (DIC) e Diretoria de Documentação (Didoc). As entrevistas duraram em torno de uma hora, sendo devidamente gravadas para posterior análise. As entrevistas foram realizadas no atual ambiente de trabalho dos respectivos gestores, somente havendo necessidade de deslocamento para fora da Fundaj com um dos entrevistados porque já não mais trabalha nessa instituição. Houve o cuidado de preservação de identidades, sendo usadas letras maiúsculas do alfabeto arábico (A, B, C e D) para representar os sujeitos.

A coleta de dados no SIGA Brasil⁵ aconteceu por meio do “acesso especialista”. Na opção “Lista de documentos”, depois opção “Novo”, foi utilizado o item “Documento do Web Intelligence”.

Na montagem das consultas no campo “Objetos do resultado” foram utilizados os itens, “Pago”, “RP Proc Inscrito” (restos a pagar processados inscritos) e “RP Não-Proc Insc” (restos a pagar não processados inscritos) entre outros. Considerando o desejo de caracterizar o valor da despesa executada, adotou-se a equação:

$$\text{Despesa executada} = \text{Pago} + \text{RP Proc Inscrito} + \text{RP Não-Proc Insc}$$

Outra maneira para avaliar a execução da despesa é considerar os empenhos efetivamente liquidados através da seguinte equação:

$$\text{Despesa executada} = \text{Empenhado} - \text{RP Não-Proc Insc}$$

Nas subseções que se seguem são descritos os procedimentos que foram adotados para análise da composição do orçamento da despesa e das metas físicas e financeiras previstas e realizadas.

⁵ Portal do Senado Federal. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil>. Acesso em: 20 jan. 2013.

3.2.1 Composição do Orçamento da Despesa por Identificador de Resultado

Para aquisição dos dados no SIGA Brasil, consoante apresentado no modelo de Tabela 1, a consulta foi montada da seguinte forma:

1. campo “Objetos do resultado” – UO (Cod/Desc) igual a 26292 Fundação Joaquim Nabuco, RP SIAFI (Cod/Desc), Autorizado, Pago, RP Proc Inscrito, RP Não-Proc Inscrito; e
2. campo “Filtros de consulta” – UO (Cod/Desc) igual a 26292 Fundação Joaquim Nabuco

Tabela 1 Composição da despesa executada por identificador de resultado primário - modelo

Em R\$ 1,00	a	b	c	d	e = b + c + d	f = e / a
Identificador de Resultado Primário	Autorizado	Pago	RP Proc Inscrito	RP Não-Proc Inscrito	Despesa Executada	Índice da Efetiva Execução
0 Desp. Financeira						
1 Desp. Primária Obrigatória						
2 Desp. Primária Discricionária						

Fonte: elaborado pelo autor

Depois de usar o comando “Executar consultar” os dados foram trabalhados de forma a se chegar às tabelas almejadas.

Com o modelo de Tabela 1 foi possível apresentar os índices da composição do orçamento autorizado, que teve como objetivo a identificação da proporção dos créditos autorizados destinados às despesas financeiras, às despesas primárias obrigatórias e às despesas primárias discricionárias. Com este modelo, aplicado em cada exercício financeiro pesquisado, conforme Apêndice A, foi possível também atingir o objetivo específico 1 “identificar a composição da despesa autorizada com base nos índices de participação nas ações de governo cujas despesas são discricionárias”.

Os índices da execução da despesa em relação ao crédito autorizado, por identificador de resultado primário, foram mostrados através do modelo de Tabela 1. Ainda, ele contribuiu para concepção de tabelas (Apêndices B e C) semelhantes à Tabela 2. O modelo de Tabela 2 foi fundamental para alcançar o objetivo específico “estabelecer índices de avaliação decorrentes do confronto entre despesas executadas e as despesas autorizadas”.

Tabela 2 – Composição da despesa autorizada por identificador de resultado primário – modelo

Identificador de Resultado Primário	2008	2009	2010	2011	Índice médio
0 Desp. Financeira					
1 Desp. Primária Obrigatória					
2 Desp. Primária Discricionária					

Fonte: adaptado de Santo (2011, p. 73)

3.2.2 Composição do Orçamento da Despesa por Ação

Para aquisição dos dados no SIGA Brasil, consoante apresentado no modelo de Tabela 3, a consulta foi montada da seguinte forma:

1. campo “Objetos do resultado” – Ação (Cod/Desc), RP SIAFI (Cod/Desc), Autorizado, Pago, RP Proc Inscrito, RP Não-Proc Inscrito; e
2. campo “Filtros de consulta” - UO (Cod/Desc) igual a 26292 Fundação Joaquim Nabuco

Conforme Apêndice E o modelo de Tabela 3 foi confeccionado para cada exercício financeiro. Através dele identificou-se nas despesas primárias discricionárias:

- o índice da composição do orçamento autorizado (coluna “b”) – é o índice da razão entre o valor de uma dada Ação e o somatório dos valores das Ações. Possibilita apontar os valores relativos das ações em relação ao somatório dos valores das ações relacionadas;
- o índice da execução da despesa em relação ao crédito autorizado (coluna “g”) – é o índice da razão entre a despesa executada e o orçamento autorizado. Possibilita apontar o índice que evidencia o volume de recursos que deu origem a um bem ou serviço.

Com o objetivo de propiciar a verificação do comportamento dos índices ao longo do período em análise, os índices alcançados no modelo de Tabela 3 foram unidos e deram origem a tabelas semelhantes (Tabela 11 e Apêndice F) ao modelo de Tabela 4. Neste modelo de Tabela, que aborda as despesas discricionárias por Ação, objetivou-se identificar ao longo dos quatro anos:

Tabela 3 – Composição da despesa primária discricionária por Ação – modelo

Em R\$ 1,00	a	b	c	d	e	f = c + d + e	g = f / a
Ação*	Autorizado	Índice da Composição do Autorizado	Pago	RP Proc Inscrito	RP Não- Proc Inscrito	Despesa Executada	Índice da Execução
2000							
4006							
4013							
4572							
6294							
6297							
6298							
6417							
6433							

Fonte: elaborado pelo autor

* Ações discriminadas no Apêndice D

- o comportamento dos índices da composição do orçamento autorizado;
- o comportamento dos índices da despesa executada em relação ao crédito autorizado.

Tabela 4 – Comportamento dos índices⁶ da despesa primária discricionária por Ação – modelo

Ação*	2008	2009	2010	2011	Índice médio
2000					
4006					
4013					
4572					
6294					
6297					
6298					
6417					
6433					

Fonte: elaborado pelo autor

* Ações discriminadas no Apêndice D

Para aquisição dos dados no SIGA Brasil, consoante apresentado no modelo de Tabela 5, a consulta foi montada da seguinte forma:

3. campo “Objetos do resultado” – Ação (Cod/Desc), RP SIAFI (Cod/Desc), Autorizado, Empenhado, RP Não-Proc Inscrito; e

⁶ Índice da composição do orçamento autorizado e índice da execução da despesa em relação ao crédito autorizado.

4. campo “Filtros de consulta” - UO (Cod/Desc) igual a 26292 Fundação Joaquim Nabuco

Conforme Apêndice J o modelo de Tabela 5 foi confeccionado para cada exercício financeiro. Através dele identificou-se nas despesas primárias discricionárias:

- o índice da composição do orçamento autorizado (coluna “b”) – é o índice da razão entre o valor de uma dada Ação e o somatório dos valores das Ações. Possibilita apontar os valores relativos das ações em relação ao somatório dos valores das ações relacionadas;
- o índice da execução da despesa em relação ao crédito autorizado (coluna “f”) – é o índice da razão entre a despesa executada e o orçamento autorizado. Possibilita apontar o índice que evidencia o volume de recursos que deu origem a um bem ou serviço.

Tabela 5 Composição da despesa primária discricionária por Ação com empenhos efetivamente liquidados - modelo

Em R\$ 1,00	a	b	c	d	e = c - d	f = e / a
Ação*	Autorizado	Índice da Composição do Autorizado	Empenhado	RP Não- Proc Inscrito	Despesa Executada	Índice da Execução
2000						
4006						
4013						
4572						
6294						
6297						
6298						
6417						
6433						

Fonte: adaptado de Santo (2011, p. 75)

* Ações discriminadas no Apêndice D

Com o objetivo de propiciar a verificação do comportamento dos índices ao longo do período em análise, os índices alcançados no modelo de Tabela 5 foram unidos e deram origem a tabela constante no Apêndice L que é semelhante ao modelo de Tabela 4.

3.2.3 Composição do Orçamento da Despesa por Grupo de Natureza de Despesa (GND)

Para aquisição dos dados no SIGA Brasil, consoante apresentado no modelo de Tabela 6, a consulta foi montada da seguinte forma:

1. campo “Objetos do resultado” – GND (Cod/Abrev), RP SIAFI (Cod/Desc), Autorizado, Pago, RP Proc Inscrito, RP Não-Proc Inscrito; e
2. campo “Filtros de consulta” - UO (Cod/Desc) igual a 26292 Fundação Joaquim Nabuco

Conforme Apêndice G o modelo de Tabela 5 foi confeccionado para cada exercício financeiro. Através dele identificou-se nas despesas primárias discricionárias:

- o índice da composição do orçamento autorizado (coluna “b”) – possibilita apontar o grau de presença de cada GND;
- o índice da execução da despesa em relação ao crédito autorizado (coluna “g”) – possibilita apontar o índice que evidencia o volume de recursos que deu origem a um bem ou serviço.

Tabela 6 – Composição da despesa primária discricionária por grupo de natureza de despesa - modelo

Em R\$								
1,00	a	b	c	d	e	f = c + d + e		g = f / a
GND	Autorizado	Índice da Composição do Autorizado	Pago	RP Proc Inscrito	RP Não- Proc Inscrito	Despesa	Executada	Índice da Execução
3 - ODC								
4 - INV								

Fonte: elaborado pelo autor

Com o objetivo de propiciar a verificação do comportamento dos índices ao longo do período em análise, os índices alcançados no modelo de Tabela 6 foram unidos e deram origem a tabelas semelhantes (Apêndice H) ao modelo de Tabela 7. Neste modelo de Tabela, que aborda as despesas discricionárias por GND, objetivou-se identificar ao longo dos quatro anos:

- o comportamento dos índices da composição do orçamento autorizado;
- o comportamento dos índices da despesa executada em relação ao crédito autorizado.

Tabela 7 – Comportamento dos índices da despesa primária discricionária por grupo de natureza de despesa – modelo

GND	2008	2009	2010	2011	Índice médio
3 – ODC					
4 - INV					

Fonte: adaptado de Santo (2011, p.78)

3.2.4 Comportamento das Metas Físicas e Financeiras, Previstas e Realizadas, na Fundaj

Para consecução do objetivo específico “avaliar a relação entre as metas físicas e financeiras atingidas com aquelas estabelecidas na LOA” foram esmiuçados os Relatórios de Gestão da Fundaj. Na LOA foram consultados o item “Produto” das ações e as respectivas metas físicas planejadas. Os dados foram reunidos e deram origem a tabelas semelhantes (Apêndice I) ao modelo de Tabela 8.

Tabela 8 – Comportamento das metas físicas e financeiras das ações

Em R\$ 1,00	a	b	c = b / a	d	e	f = e / d
Ação	Meta física			Meta financeira		
	Prevista (LOA)	Realizada (Relatório de Gestão)	Índice	Autorizado (SIGA BRASIL)	Despesa Executada (SIGA BRASIL)	Índice
4006						
4013						
4572						
6294						
6297						
6298						
6417						
6433						

Fonte: adaptado de Santo (2011, p. 81) / dados da LOA, do SIGA Brasil e do Relatório de Gestão

4 RESULTADOS

Este capítulo apresenta os resultados obtidos com o levantamento de dados no SIGA Brasil, nos Relatórios de Gestão e na LOA dentro do período compreendido na investigação, a qual foi realizada a partir da pergunta de pesquisa, do objetivo geral e dos objetivos específicos.

Para alcançar o objetivo específico 1 “identificar a composição da despesa autorizada com base nos índices de participação nas ações de governo cujas despesas são discricionárias” foram confeccionados e analisados planilhas e gráficos com valores anuais. Da mesma forma, para atingir o objetivo específico 2 “estabelecer índices de avaliação decorrentes do confronto entre despesas executadas e as despesas autorizadas”, também foram elaborados planilhas e gráficos. Tudo está demonstrado nas seções e subseções a seguir.

4.1 CONFIGURAÇÕES DA DESPESA POR IDENTIFICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO

4.1.1 Composição, Destinação e Comportamento da Despesa Autorizada

No que se relaciona ao comportamento do índice médio da composição da despesa discricionária autorizada, este se apresenta bem inferior ao índice médio da despesa obrigatória, conforme a Tabela 9. Mesmo que não seja possível declarar a adequação ou não da parcela da despesa discricionária “um maior volume desses recursos pode proporcionar mais flexibilidade aos gestores para ajustarem a alocação de acordo com as necessidades” (SANTO, 2011, p. 84).

Tabela 9 – Composição da despesa autorizada por identificador de Resultado Primário

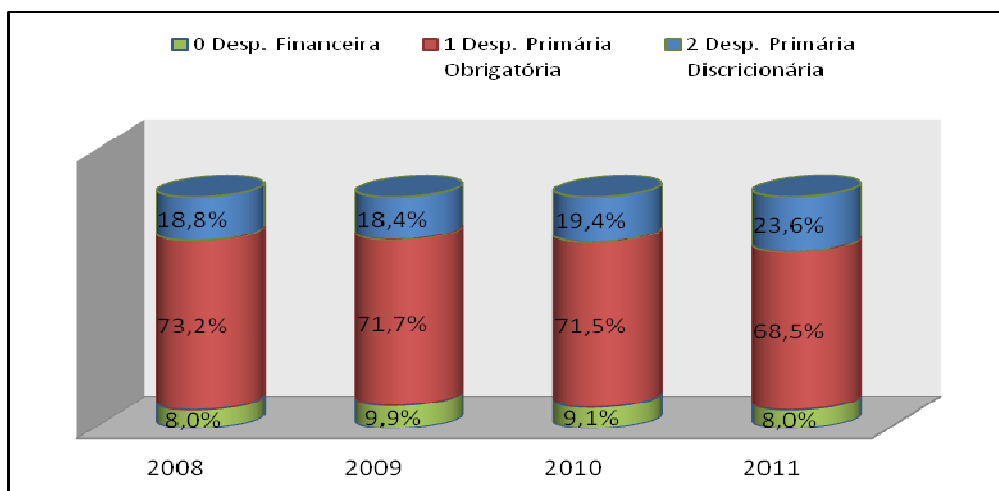
Identificador de Resultado Primário	Índice médio
0 Desp. Financeira	8,8%
1 Desp. Primária Obrigatória	71,2%
2 Desp. Primária Discricionária	20,0%

Fonte: adaptado de Santo (2011, p.84) / SIGA Brasil

Nota: origem nos Apêndices A e B

O Gráfico 1 vem traduzir a composição da despesa autorizada na Fundaj ao longo do período do PPA 2008-2011, assim como a destinação anual por identificador de resultado primário com as respectivas composições.

Gráfico 1 – Composição da despesa autorizada por identificador de resultado primário



Fonte: SIGA Brasil
Origem no Apêndice B

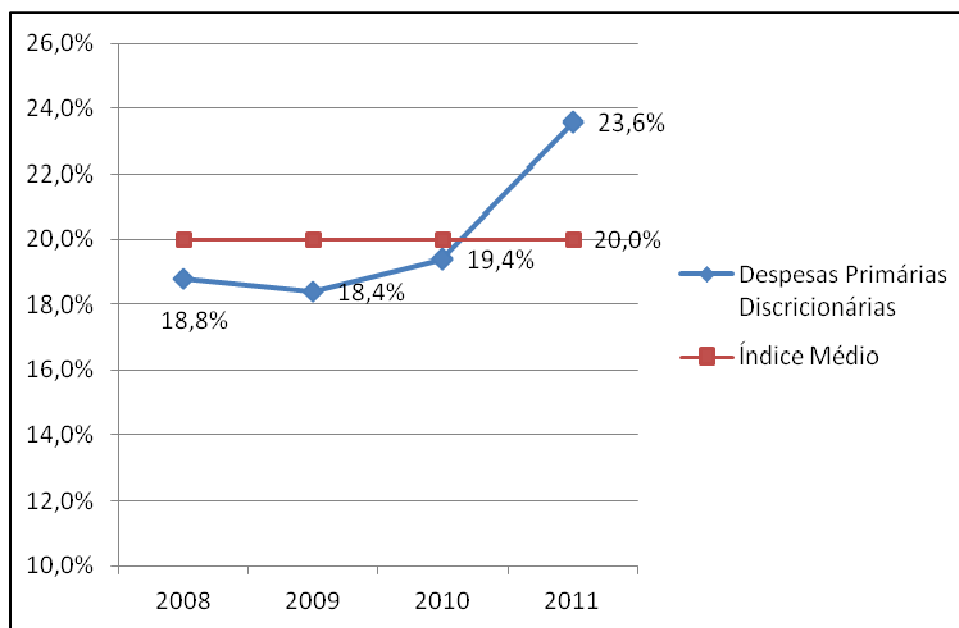
A evidente desigualdade entre despesa primária discricionária e a despesa primária obrigatória se atribui ao grande montante de recursos designados ao pagamento do grupo de natureza de despesa 1 (Pessoal e Encargos Sociais), classificado como obrigatório. No período analisado, a despesa obrigatória foi composta pelos grupos 1 Pessoal e Encargos Sociais (média de 96,9%) e 3 Outras Despesa Correntes (média de 3,1%). Os percentuais relativos à despesa financeira se atribuem exclusivamente ao pagamento de pessoal e encargos sociais.

No Gráfico 2, ao se observar os índices de 2008 e de 2011, depreende-se que existiu um crescimento de 4,8 pontos percentuais na participação da despesa primária discricionária autorizada na Fundaj. Conclui-se que o nível de participação desta despesa, em relação ao total das despesas autorizadas e administradas pela Fundaj, apresenta uma tendência de crescimento.

Com base nas palavras do entrevistado A, foi constatado que o orçamento da Fundaj vem aumentando significativamente ao longo dos anos, a uma taxa de crescimento que gira em torno de 10% a cada ano, o que tem sido superior à taxa inflacionária. Esse percentual de elevação foi intensamente absorvido pelas despesas primárias discricionárias, haja vista ter sido, em 2007, o último grande acréscimo de recursos ao grupo 1 Pessoal e Encargos com a chegada dos novos concursados. O grupo 1, acrescenta o entrevistado, mantém-se mais ou menos constante, exceto com pequenas variações que existiram em virtude de reajustes em tabela de salários.

Esse é um bom resultado, pois um maior volume de recursos orçamentários destinados às despesas primárias discricionárias possibilita aos gestores mais flexibilidade de alocação desses recursos de acordo com as necessidades.

Gráfico 2 – Comportamento dos índices de participação da despesa primária discricionária autorizada – Fundaj



Fonte: SIGA Brasil

4.1.2 Índices das Despesas Executadas em Relação ao Crédito Autorizado

Na Tabela 10, observa-se que as despesas financeiras e as despesas primárias obrigatórias tiveram, no período de 2008 a 2011, a quase integralidade do orçamento executado, o que não ocorreu com a execução média das despesas primárias discricionárias que ficou com uma execução média de 72,1%.

Tabela 10 – Índice médio das despesas executadas em relação ao crédito autorizado - por identificador de Resultado Primário

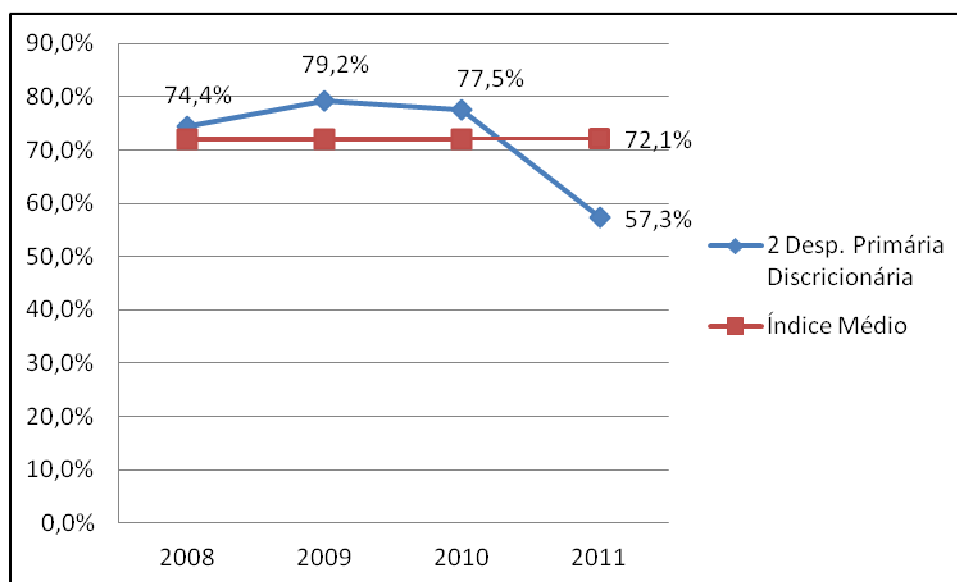
Identificador de Resultado Primário	Índice médio
0 Desp. Financeira	95,2%
1 Desp. Primária Obrigatória	97,7%
2 Desp. Primária Discricionária	72,1%

Fonte: adaptado de Santo (2011, p.87) / SIGA Brasil

Nota: origem no Apêndice C

O Gráfico 3 possibilita reconhecer o comportamento dos índices da despesa discricionária executada, que ocorreu na Fundaj ao longo do período em estudo. Verifica-se que de 2009 a 2011 houve uma queda nos índices de execução de despesa. Isso sinaliza uma necessidade de condução do orçamento, pois, conforme postulado por Santo (2011, p. 87), não fazê-lo pode significar que houve falha no planejamento ou mesmo na execução. Segundo ele, a redução dos índices de execução de despesas acarreta o comprometimento do desempenho de suas ações, no cumprimento dos objetivos da instituição, uma vez que não se cumpre na prática o que foi devidamente planejado.

Gráfico 3 – Comportamento dos índices da despesa discricionária executada



Fonte: SIGA Brasil

Comparando-se os índices de 2008 com os de 2011 observa-se que a queda foi de 17,1 pontos percentuais. Isso ocorreu mesmo havendo uma elevação em 4,8 pontos percentuais no nível de participação da despesa discricionária (Gráfico 2) em relação ao total das despesas autorizadas e administradas pela Fundaj.

Com base na entrevista realizada com o então responsável pela Diretoria de Planejamento e Administração (Diplad) (entrevistado A), ficou esclarecido que a variação dos índices de execução de despesa de 2008 a 2010 é normal. Alguns anos apresentam uma execução um pouco melhor que outros.

Às vezes se tem uma frustração da possibilidade de execução de despesa como consequência de alguma normatização, impedindo a realização de gastos em Investimentos através de contingenciamentos do governo federal (EA – Diplad).

A variação percentual no índice de execução, quando comparado 2008 a 2011, é bem significativa. Foi consequência a mudança de gestão ocorrida em 2011. Os quatro primeiros meses desse ano ficaram indefinidos quanto à gestão. A presidência da Fundaj só foi substituída no mês de abril e, no decorrer do ano, foram acontecendo ajustes na nova gestão. Passaram-se meses se rediscutindo o planejamento estratégico da instituição, quando então se refletia o seu futuro. Logo, ficou entendido pelas palavras do entrevistado A que esse tempo de reflexão, por ocasião da mudança de gestão, repercutiu na execução dos recursos orçamentários.

4.2 CONFIGURAÇÃO DA DESPESA POR AÇÃO

4.2.1 Composição, Destinação e Comportamento da Despesa Discricionária Autorizada

Na Tabela 11, verifica-se a composição da despesa autorizada com base nos índices de participação nas ações da Fundaj cujas despesas são discricionárias. Observa-se uma alocação bem significativa na Ação 2000 Administração da Unidade, que tem a finalidade de “constituir um centro de custos administrativos das unidades orçamentárias da União [...]” (FUNDAJ, 2009, p. 46).

Tabela 11 – Comportamento dos índices da composição da despesa primária discricionária autorizada por Ação					
Ação	2008	2009	2010	2011	Índice médio
2000	63,9%	61,5%	56,6%	61,4%	60,9%
4006	0,1%	1,3%	1,2%	0,6%	0,8%
4013	7,4%	5,0%	7,5%	4,7%	6,2%
4572	1,9%	2,0%	1,8%	1,4%	1,8%
6294	6,9%	7,7%	5,6%	6,6%	6,7%
6297	5,1%	7,3%	7,3%	7,3%	6,8%
6298	1,5%	1,1%	1,2%	0,9%	1,2%
6417	6,8%	6,7%	10,4%	7,9%	8,0%
6433	6,4%	7,4%	8,5%	9,2%	7,9%

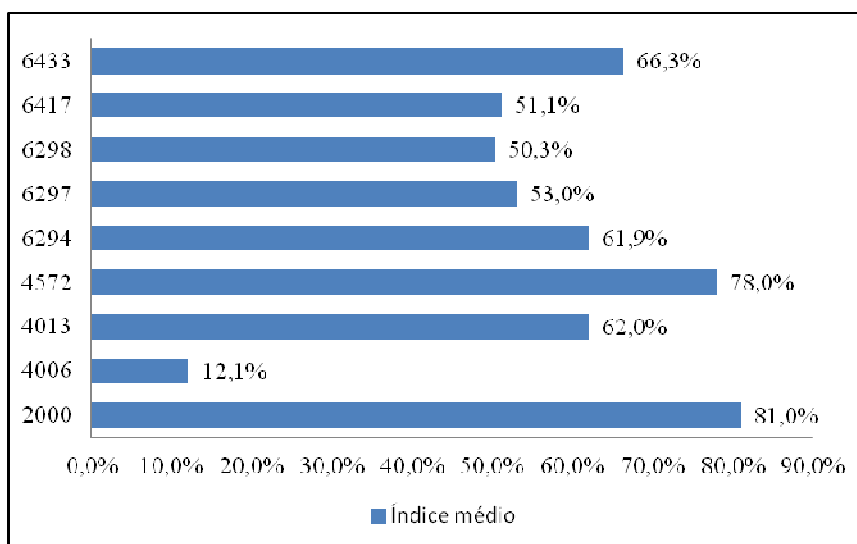
Fonte: elaborado pelo autor (SIGA Brasil)

Nota: origem no Apêndice E

4.2.2 Índices das Despesas Executadas em Relação ao Crédito Autorizado

A Ação 2000 Administração da Unidade apresenta o maior índice médio de execução orçamentária, seguida da Ação 4572 Capacitação de Servidores Federais em Processo de Qualificação e Requalificação como demonstrado no Gráfico 4.

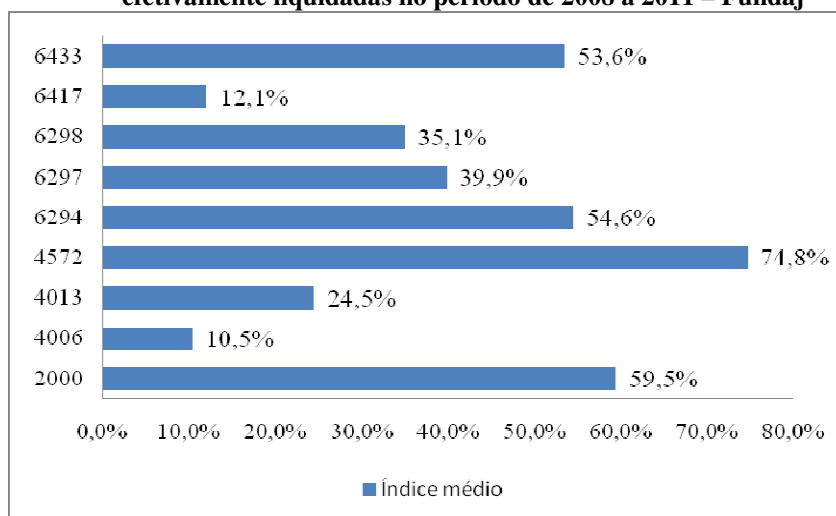
Gráfico 4 – Índice médio da execução orçamentária por Ação no período de 2008 a 2011 – Fundaj



Fonte: SIGA Brasil

O Gráfico 5 a seguir vem demonstrar a execução orçamentária considerando apenas as despesas efetivamente liquidadas:

Gráfico 5 – Índice médio da execução orçamentária por Ação das despesas efetivamente liquidadas no período de 2008 a 2011 – Fundaj



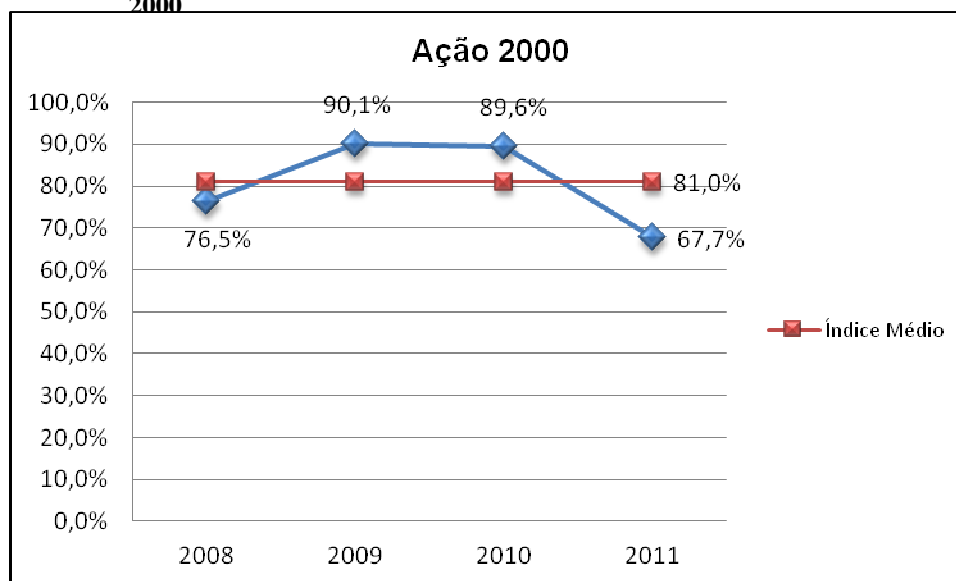
Fonte: SIGA Brasil

O Gráfico 6 traz o comportamento dos índices da despesa discricionária executada na Ação 2000 Administração da Unidade. Comparando-se os índices de 2009 com os de 2011, observa-se uma redução 22,4 pontos percentuais no nível de execução.

Com base na primeira entrevista (entrevistado A) foi constatado que essa redução também se deve à mudança de gestão ocorrida em 2011. Como explicitado, essa mudança veio através de “certa paralisia na instituição”, pois, segundo ele, houve uma revisão de projetos e surgimento de novas perspectivas centradas em um plano de ação que só foi concluído no final de 2011.

Ratifica-se que esta Ação constitui um centro de custos administrativos, logo as competências institucionais requeridas para execução da Ação estão a de “coordenar e controlar a execução das atividades (...) de organização e modernização administrativa; de administração dos recursos de informação e informática; de serviços gerais (...), dentre outros” (FUNDAJ, 2009, p. 46).

Gráfico 6 – Comportamento dos índices da despesa discricionária executada – Ação 2000

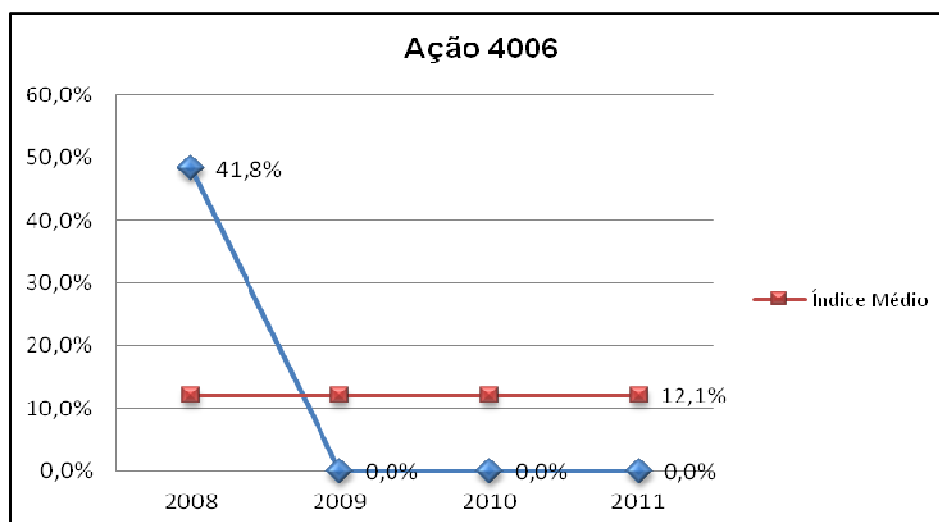


Fonte: SIGA Brasil

A Ação 4006 Funcionamento de Cursos de Pós-Graduação que tem como finalidade “formar profissionais de alta qualificação para atuar nos diferentes setores da sociedade, capazes de contribuir para o processo de desenvolvimento nacional (...)” (FUNDAJ, 2009, p. 94), teve o menor índice médio de execução orçamentária por Ação. Além disso, observa-se no Gráfico 7 uma completa inexecução nos anos de 2009 a 2011, o que significou a não efetivação de cursos de pós-graduação devido ao não

credenciamento da instituição junto ao MEC, a qual ficou no aguardo da deliberação dos órgãos do próprio MEC.

Gráfico 7 – Comportamento dos índices da despesa discricionária executada – Ação 4006



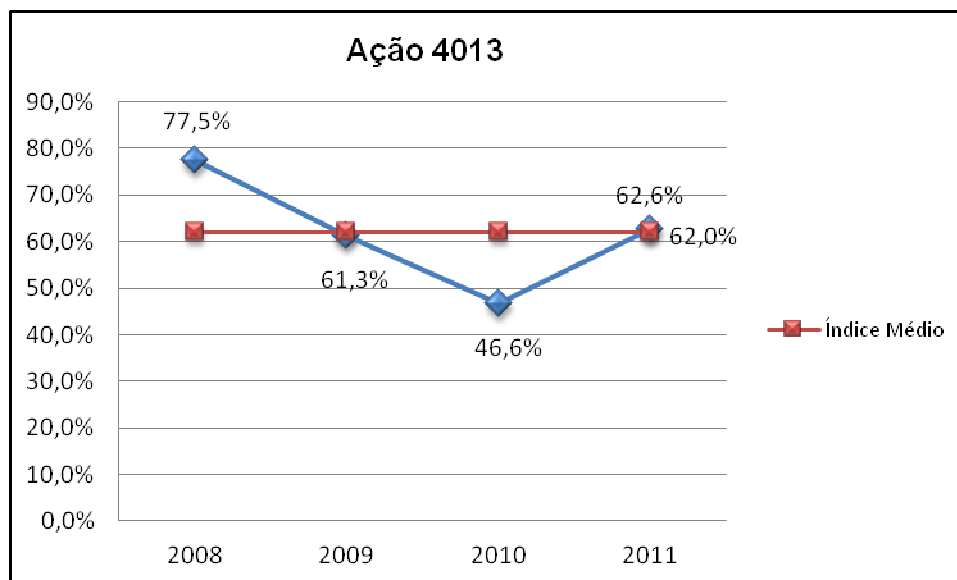
Fonte: SIGA Brasil

Na Ação 4013, Preservação de Acervos Históricos, Administrativos e Artísticos cuja finalidade é “organizar e preservar o patrimônio de natureza histórico, administrativo e artístico, visando integrar subsídios que contribuam para a preservação da memória brasileira (...)” (FUNDAJ, 2009, p. 28), o comportamento dos índices de despesa discricionária executada apresentou um declínio no período de 2008 a 2010 (Gráfico 8).

Comparando-se os índices de 2008 com os de 2011 observa-se uma redução no nível de execução de 14,9 pontos percentuais e que o índice médio de execução da Ação foi de 62,0%.

Com base nas palavras da entrevistada B, foi constatado que o principal problema que impacta o desempenho dos projetos desta Ação (4013), e consequentemente a execução dos recursos orçamentários, é a carência de pessoal. Outro problema apontado foi a ausência de uma cultura de planejamento e monitoramento desses projetos. Por fim, a então responsável pela Diretoria de Documentação (Didoc) acusa ainda a falta de treinamento na elaboração de Termos de Referência como um fator que dificulta a prática laboral, o que se reflete na execução dos recursos orçamentários.

Gráfico 8 – Comportamento dos índices da despesa discricionária executada – Ação 4013



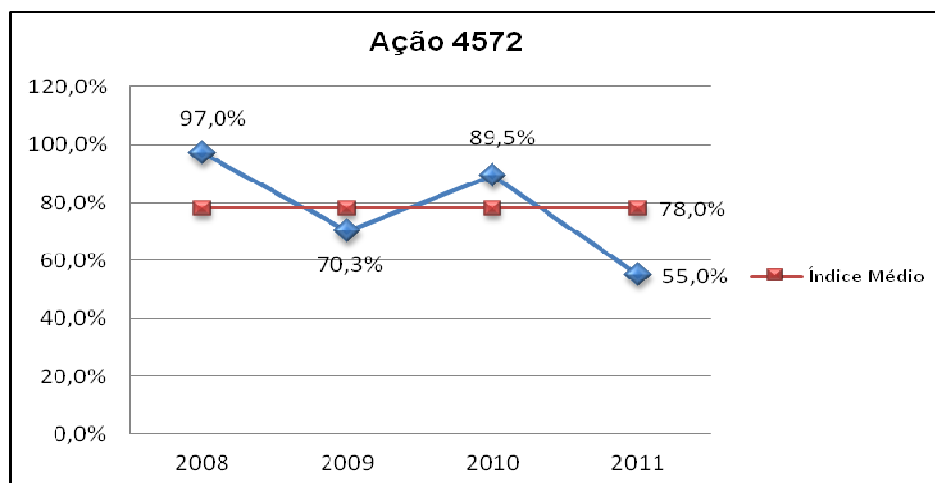
Fonte: SIGA Brasil

O Gráfico 9 apresenta o comportamento dos índices da despesa discricionária executada da Ação 4572 Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação, que tem por finalidade “promover a qualificação e a requalificação de pessoal com vistas à melhoria continuada dos processos de trabalho, dos índices de satisfação pelos serviços prestados à sociedade e do crescimento profissional” (FUNDAJ, 2009, p. 72).

Apesar de possuir o segundo maior índice médio de execução entre as ações que é igual 78,0%, ao se comparar os índices de 2008 com os de 2011 verifica-se uma queda no nível de execução de 42 pontos percentuais.

O entrevistado A também relaciona essa queda à mudança de gestão em 2011. Com relação ao índice de execução de 2009, informa que esse índice foi consequência de alguma “ineficiência” em se identificar cursos dentro do plano anual de capacitação. Outra possibilidade seria alguma dificuldade específica de contratação provocada pela mudança de regramento dos órgãos de controle da própria Advocacia Geral da União em que se muda o conceito de como se deve contratar, se é por inexigibilidade ou não. Cabe registrar outra justificativa dada pelo entrevistado A, em que relaciona o baixo índice de execução à dificuldade de contratação docente para ministrar curso interno.

Gráfico 9 – Comportamento dos índices da despesa discricionária executada – Ação 4572



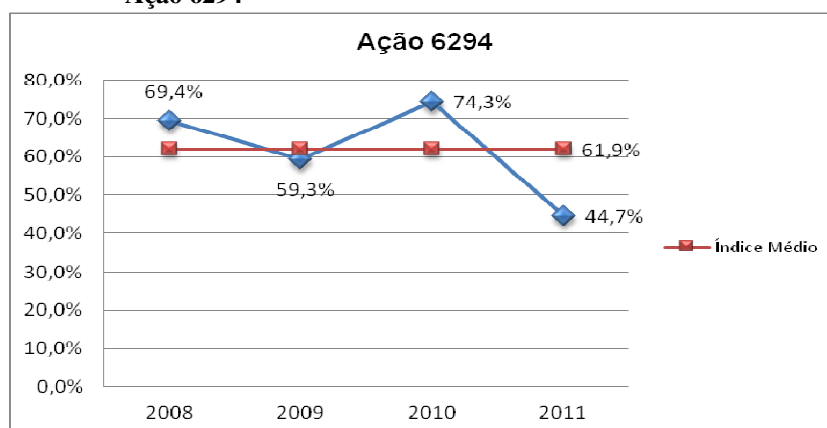
Fonte: SIGA Brasil

O Gráfico 10 demonstra o comportamento dos índices da despesa discricionária executada da Ação 6294 Promoção de Cursos para o Desenvolvimento Local Sustentável, cuja finalidade é “melhorar a formulação e implementação de políticas públicas e preparar jovens e adultos de organizações governamentais e não governamentais para o desenvolvimento de competências e habilidades na atuação profissional” (FUNDAJ, 2009, p. 99).

No ano de 2010, houve um pico no índice de execução chegando a 74,3%, mas devido ao desempenho dos outros anos, sobretudo 2011, a média de execução orçamentária da Ação ficou em 61,9%.

A entrevistada C, então responsável pela Diretoria de Cultura, como os demais entrevistados, justifica o desempenho de 2011 relacionando-o à mudança de gestão ocorrida nesse ano, quando se passou a discutir as novas prioridades que foram definidas no plano de ação no final do ano. Outra justificativa alegada é que as contratações externas de profissionais para darem os cursos passaram a ser dificultadas por entraves jurídicos e administrativos, refletindo-se na execução dos recursos orçamentários.

**Gráfico 10 – Comportamento dos índices da despesa discricionária executada –
Ação 6294**

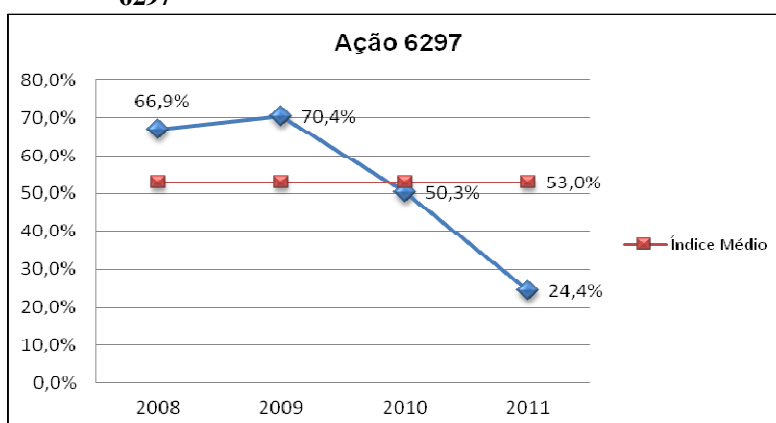


Fonte: SIGA Brasil

A Ação 6297 Estudos e Pesquisas Socioeducativas, que tem por finalidade “realizar estudos, pesquisas, planos projetos nas áreas das ciências sociais, econômicas, ambientais, educação e ciência e tecnologia (...)” (FUNDAJ, 2009, p. 99), apresentou a média da execução orçamentária de 53,0%. E ao se comparar os índices de 2008 com os de 2011 verifica-se uma queda no nível de execução de 42,5 pontos percentuais (Gráfico 11).

Questionado sobre as razões que caracterizaram a execução orçamentária entre 2008-2011, o entrevistado D, então responsável pela Diretoria de Pesquisas Sociais (Dipes), limitou-se a justificar o desempenho orçamentário de 2011 pela mudança de gestão. Com relação ao baixo índice de execução da despesa de 2010, informou que a questão foi a redução dos custos para contratação de empresas para realização de pesquisa de campo.

Gráfico 11 – Comportamento dos índices da despesa discricionária executada – Ação 6297



Fonte: SIGA Brasil

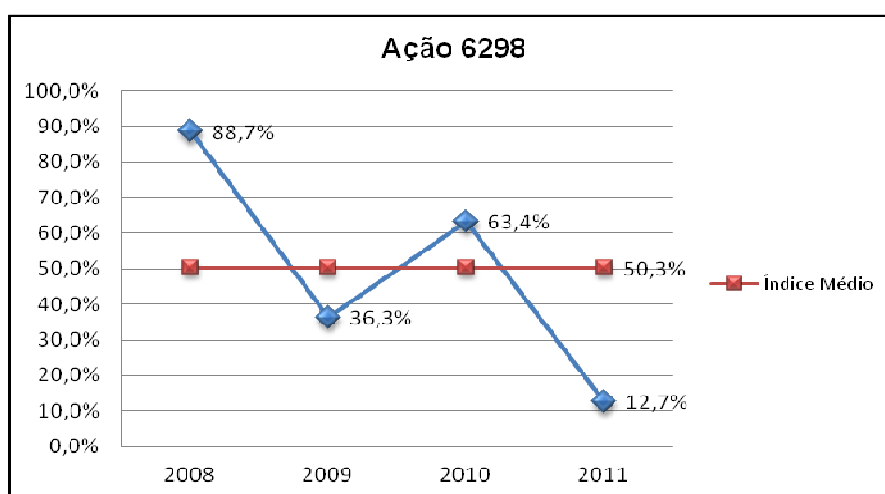
O Gráfico 12 apresenta o comportamento dos índices da despesa discricionária executada da Ação 6298 Resgate da Cidadania da Criança e do Adolescente em Situação de Risco, cuja finalidade é “articular parcerias, formular e apoiar programas integrados que objetivem atender crianças e adolescentes em situação de risco nas ruas, visando à construção do caminho de volta à família, à comunidade e à escola” (FUNDAJ, 2009, p. 22).

Comparando-se os índices de 2008 com os de 2011 observa-se uma diferença brusca nos índices de execução orçamentária que foram respectivamente 88,7% e 12,7%, o que significou uma queda no nível de execução de 76 pontos percentuais.

Sobre essa ação de Resgate da Cidadania, a entrevistada B também se posiciona. Segundo ela essa queda vertiginosa no nível de execução também se deve à mudança de gestão “associada ao processo de reestruturação pelo qual passou a Fundaj em 2011. Fenômeno que atingiu globalmente o desenvolvimento dos projetos e das atividades da instituição”.

Outro motivo alegado foi que algumas funções e atividades necessárias ao desempenho desta Ação são quase todas especializadas, exigindo contratações externas que se esbarraram nos entraves jurídicos e administrativos como, por exemplo, a orientação normativa nº 17 da AGU que tornou obrigatória a comparação da proposta apresentada com os preços praticados pelos futuros contratados junto a órgãos públicos e privados. Esses entraves também ocorreram nos anos de 2009 e 2010.

Gráfico 12 – Comportamento dos índices da despesa discricionária executada – Ação 6298



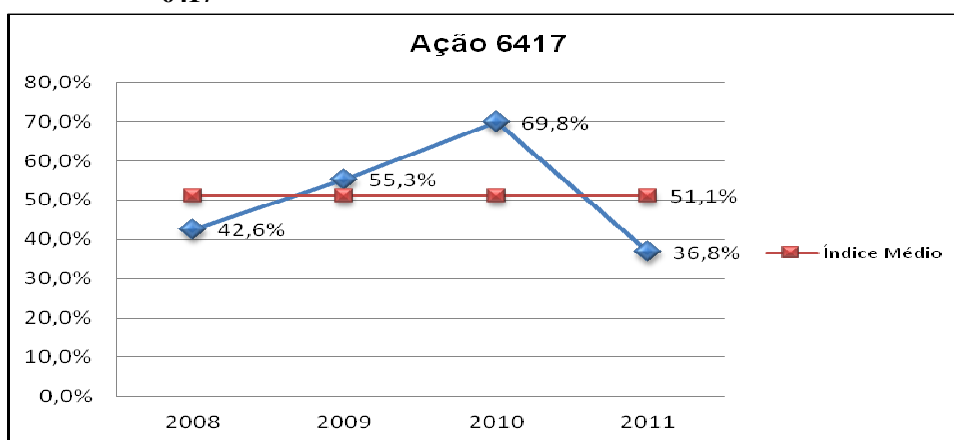
Fonte: SIGA Brasil

O Gráfico 13 demonstra o comportamento dos índices da despesa discricionária executada da Ação 6417 Difusão do Conhecimento por meio de Livros, Revistas, Vídeo e Multimídia, que tem por finalidade “publicar edições resultantes de pesquisas, produzir e veicular vídeos e *cd-roms* visando a promover e estimular o intercâmbio e a difusão na área de produção educacional e cultural” (FUNDAJ, 2009, p. 38).

Excetuando-se a Ação 4006, a Ação 6417 apresentou a segunda menor média da execução orçamentária entre as ações (51,1%), e também o menor índice de execução entre as ações no ano de 2008 que foi de 42,6%.

A entrevistada C informou que durante o período houve uma mudança em procedimentos administrativos, quando o departamento de compras ficara responsável pelas cotações para que se pudesse deflagrar o processo de licitação. O problema, no entanto, é que esse departamento não tinha pessoal suficiente para atender a toda demanda da instituição. Isso se refletiu no desempenho orçamentário desta Ação. Outro ponto ratificado foi a questão da mudança de gestão em 2011 que afetou o andamento de todas as ações da Fundaj.

Gráfico 13 – Comportamento dos índices da despesa discricionária executada – Ação 6417

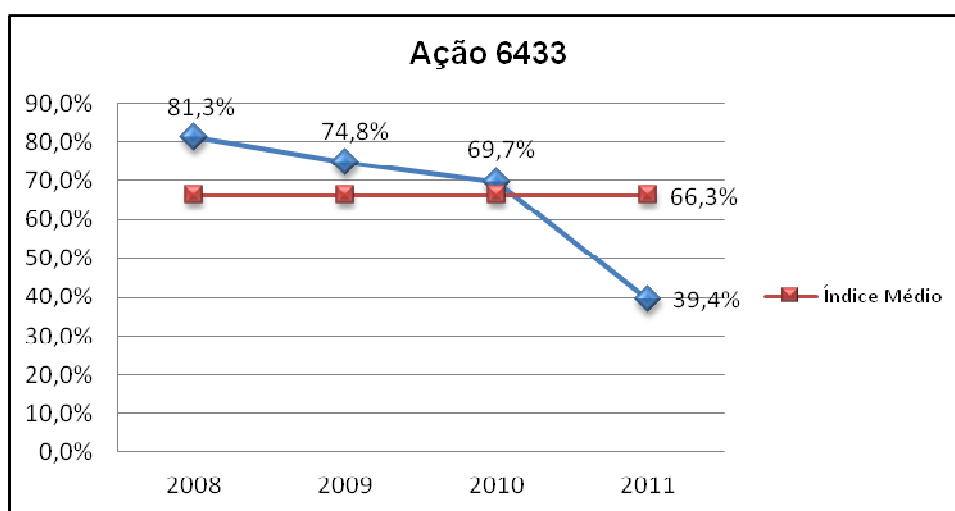


Fonte: SIGA Brasil

A Ação 6433 Promoção e Intercâmbio de Eventos Educacionais e Culturais, que tem por finalidade “realizar eventos visando ao estímulo e à difusão da produção científica e cultural das regiões Norte e Nordeste do país” (FUNDAJ, 2009, p. 86), apresentou a média da execução orçamentária de 66,3%. Ao se observar os índices de 2008 a 2011, verifica-se um declínio no nível de execução, que começou com 81,3% e terminou com 39,4% (Gráfico 14).

De acordo com a entrevistada C, o declínio nos índice de execução, notadamente o de 2011, deve-se a alguns fatores: O primeiro foi a mudança de gestão com toda a reestruturação pela qual passou a Fundaj em 2011. O segundo foram as determinações do Decreto N° 7.446, de 1º de março de 2011 que estabeleceu limites para empenho de despesas com passagens e diárias. O terceiro foi a LDO de 2011 que vedava o pagamento de servidores públicos por serviços prestados, inviabilizando com isso algumas contratações previstas de servidores públicos federais que atuariam como palestrantes em eventos.

Gráfico 14 – Comportamento dos índices da despesa discricionária executada – Ação 6433



Fonte: SIGA Brasil

Pode-se observar nos gráficos apresentados nesta subseção, a partir dos índices da execução orçamentária, que em todas as ações, umas mais, outras menos, recursos orçamentários deixaram de ser executados. A soma dos recursos orçamentários devolvidos durante o período analisado totalizou R\$ 22.578.019,00, ultrapassando a média do crédito autorizado para todas as ações no mesmo período, que foi de R\$ 19.630.261,00.

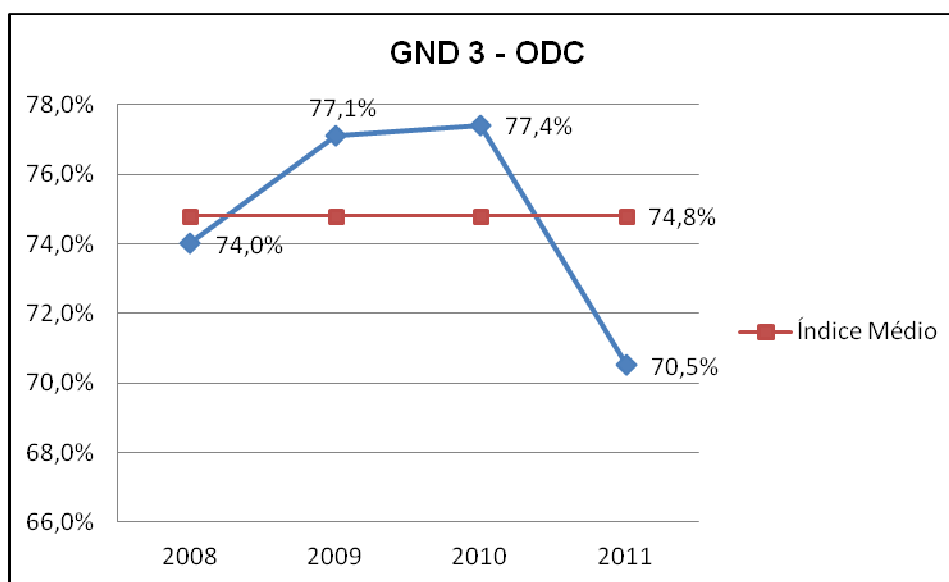
No cômputo dos recursos devolvidos não estão considerados os valores da Ação 4006 nos anos de 2009 a 2011, pois como mencionado o não credenciamento da instituição junto ao MEC, a qual ficou no aguardo da deliberação dos órgãos do próprio MEC, inviabilizou a efetivação de cursos de pós-graduação, provocando assim a devolução de recursos.

4.3 CONFIGURAÇÃO DA DESPESA POR GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA

4.3.1 Composição, Destinação e Comportamento da Despesa Discricionária Autorizada

No período analisado e quanto à participação do grupo de natureza de despesa 3 Outras Despesas Correntes, o índice médio de participação na Fundaj foi de 74,8%. Houve uma tendência de queda dos índices de participação do grupo 3. Todavia, existiu uma elevação de 3,1 pontos percentuais em 2009, e de 0,3 pontos percentuais em 2011. Porém posteriormente houve uma queda significativa de 6,9 pontos percentuais em 2011, ano em que houve a menor participação do grupo 3 (Gráfico 15).

Gráfico 15 – Comportamento das despesas discricionárias autorizadas no grupo de natureza despesa 3



Fonte: SIGA Brasil

No que se refere ao grupo de natureza de despesa 4 Investimentos (Gráfico 16), o comportamento foi oposto ao grupo 3, pois apresentou uma tendência de elevação dos índices de participação, o que é constatado ao se verificar a elevação de 6,9 pontos percentuais no ano de 2011. O índice de participação média foi de 25,2%.

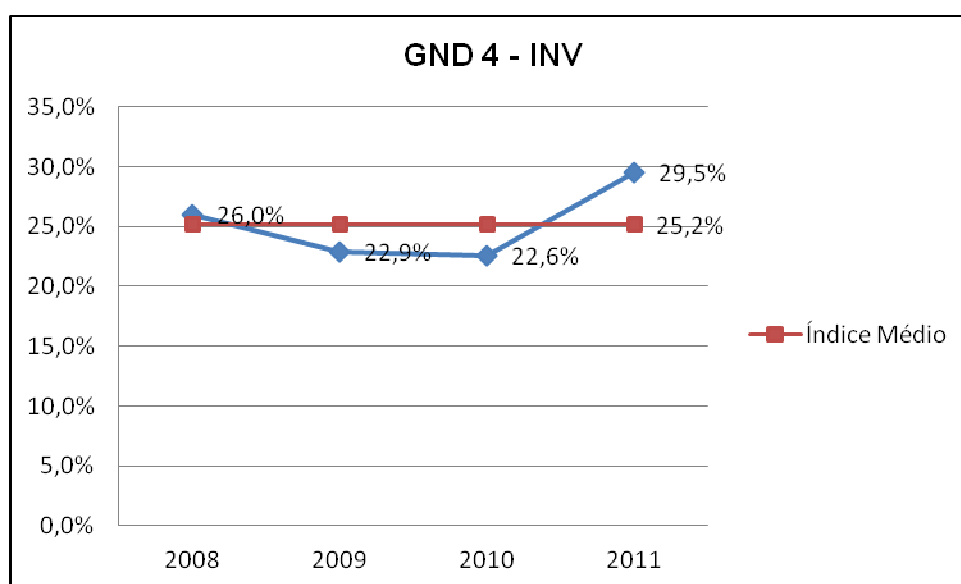
É importante dizer que há uma variação da necessidade de bens de capital (grupo 4) de um ano para outro, como exemplificado a seguir:

[...] elevados gastos com obra ou aquisição de equipamentos podem ocorrer em um determinado ano, após atendidas as necessidades, no ano seguinte o montante de recurso alocado no grupo 4 Investimentos poderá ser bem menor. As despesas nesse grupo podem gerar novas despesas correntes,

também como exemplo pode-se considerar que uma nova escola construída aumentará os gastos com o consumo de água, energia elétrica, ligações telefônicas, materiais de consumo e outras (SANTO, 2011, p. 99).

Quanto ao índice de participação do grupo 4 em 2011, em detrimento do grupo 3, o entrevistado A justifica pela tendência que havia no governo federal a se privilegiar Investimentos tais como atualização tecnológica, obras e reformas e renovação de frota. Ademais as instituições precisam alocar recursos em Investimentos para manter seu aparelhamento funcionando.

Gráfico 16 – Comportamento das despesas discricionárias autorizadas no grupo de natureza despesa 4



Fonte: SIGA Brasil

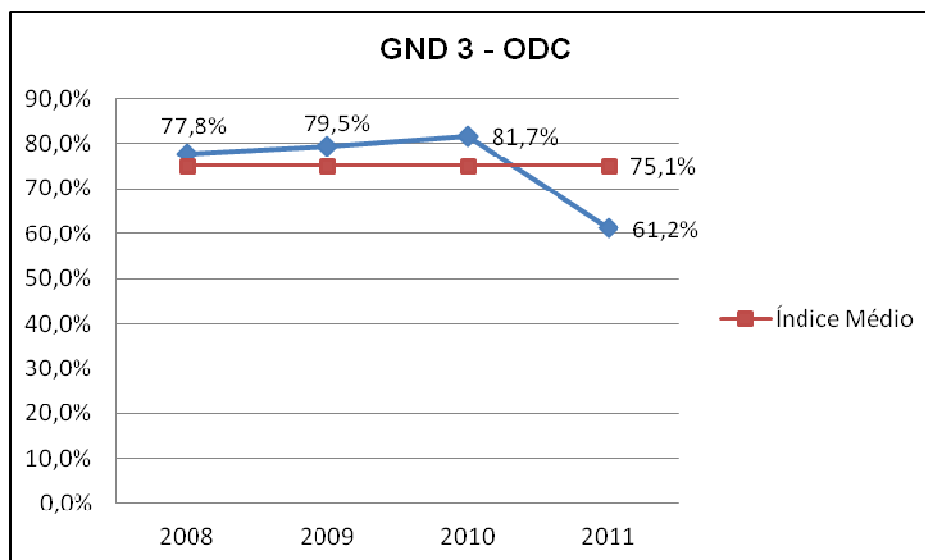
4.3.2 Índices das Despesas Executadas em Relação ao Crédito Autorizado

No grupo 3 Outras Despesas Correntes o índice médio da execução da despesa em relação ao crédito autorizado foi de 75,1%. Os índices anuais apresentaram uma tendência de elevação de 2008 a 2010. O maior índice de execução no grupo 3 ocorreu em 2010 (81,7%), porém foi seguido por queda de 20,5 pontos percentuais em 2011 (Gráfico 17).

Conforme o então diretor da Diplad, quando entrevistado sobre a execução, informou que a variação dos índices anuais de execução nos três primeiros anos foi pequena e que a queda percentual em 2011 foi decorrente da mudança de gestão que trouxe consigo uma mudança de foco para Fundaj. O entrevistado A ratifica suas

afirmações, sobre a situação de inércia em que se encontrava a Fundação em termos de resoluções práticas, uma vez que se discutia muito sobre o novo plano de ação o qual somente foi aprovado no final do ano de 2011.

Gráfico 17 – Comportamento da execução da despesa no grupo de natureza 3



Fonte: SIGA Brasil

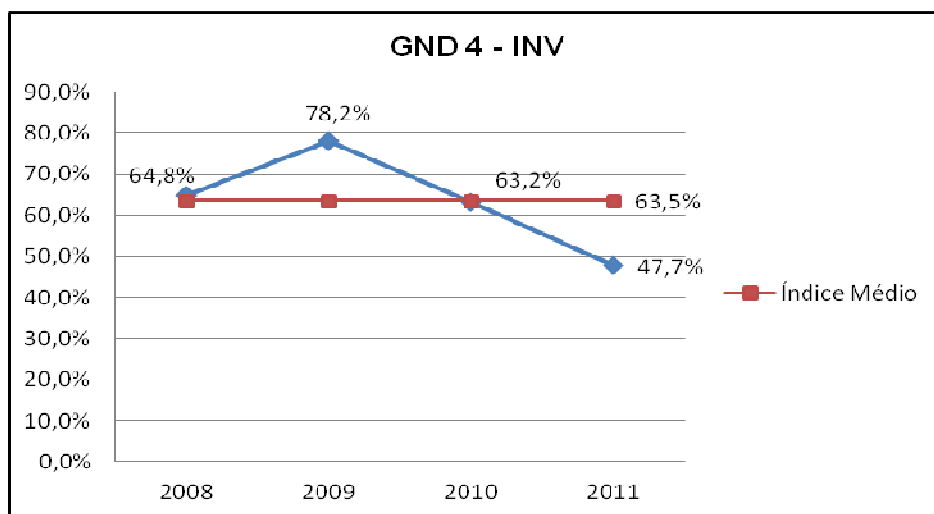
Com relação ao grupo 4 Investimentos o índice médio da execução da despesa em relação ao crédito autorizado foi de 63,5%. Confrontando-se as despesas executadas (Gráfico 18) com as despesas autorizadas (Gráfico 16) observa-se que embora os índices de participação da despesa autorizada tenha se elevado, os índices de execução do grupo 4 apresentaram uma tendência de queda no período.

O entrevistado A ressaltou que, apesar da tendência de queda nos índices de execução da despesa, o desempenho de 2009 se deu em virtude dos gastos com a restauração do Engenho Massangana⁷, que foi reaberto ao público no ano seguinte, além dos gastos com informática mediante a replicação da base de dados no campus Gilberto Freire, na sede da Fundaj, em Casa Forte.

Com relação à tendência de queda nos índices de execução do período, o entrevistado A chama atenção para o índice de 2011 que o justifica novamente pela mudança de gestão que provocou certa “paralisia” na instituição.

⁷ O Engenho Massangana, localizado no Cabo de Santo Agostinho, é um monumento cultural vivo pertencente à Fundação Joaquim Nabuco. Tombado em nível estadual como Parque Nacional da Abolição, Massangana foi o lugar onde o ilustre pernambucano Joaquim Nabuco viveu durante a infância e é por ele referenciado como o local onde construiu a base de seus ideais abolicionistas. Ver mais sobre sua historiografia no site da Fundaj. Disponível em: www.fundaj.gov.br. Acesso em 14 set. 2013.

Gráfico 18 – Comportamento da execução da despesa no grupo de natureza 4



Fonte: SIGA Brasil

4.4 APRECIACÃO DAS METAS FÍSICAS E FINANCEIRAS PREVISTAS E REALIZADAS NA FUNDAJ

Considerando as ações cujas despesas são discricionárias e que possuem meta física na LOA, esta seção foi inserida para atender o objetivo específico 3 “avaliar a relação entre as metas físicas e financeiras atingidas com aquelas estabelecidas na LOA”. Foram reunidas no Quadro 2 a seguir as incongruências observadas na Tabela 12.

Quadro 2 – Incongruências observadas em dados da Tabela 11 entre metas físicas e metas financeiras

Incongruências			
Ação	Ano	Resultados	Observações
4006	2009	Atingir 0,0% da meta física com 0,0% dos recursos autorizados Meta física prevista = 90 (aluno matriculado) Meta física realizada = 00 (aluno matriculado) Dotação autorizada = R\$ 236.217,00 Despesa executada = R\$ 0,00	A Fundaj com a efetivação dos cursos de pós-graduação pela Fundaj passa a ser credenciada pelo MEC. Com isso durante o exercício, não houve execução física ou financeira da Ação, tendo sido concluído o processo de articulação junto à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), após o que se concluiu a elaboração da documentação técnica que será encaminhada ao MEC em 2010 (FUNDAJ, 2010, p. 88).
	2010	Atingir 0,0% da meta física com 0,0% dos recursos autorizados Meta física prevista = 80 (aluno matriculado) Meta física realizada = 00 (aluno matriculado) Dotação autorizada = R\$ 245.500,00 Despesa executada = R\$ 0,00	Além do credenciamento com o MEC pela efetiva implementação de cursos de pós-graduação pela Fundaj, já houve providências para a formalização do credenciamento já ocorreram, aguardando-se somente a deliberação dos órgãos do MEC para o credenciamento institucional. Assim, não houve execução desta ação no exercício (FUNDAJ, 2011, p. 93)
	2011	Atingir 0,0% da meta física com 0,0% dos recursos autorizados Meta física prevista = 80 (aluno matriculado) Meta física realizada = 00 (aluno matriculado) Dotação autorizada = R\$ 165.500,00 Despesa executada = R\$ 0,00	Durante esse exercício, diversas foram as ações executadas pela Fundaj, a fim de que finalizar o credenciamento pelo MEC para a efetiva implementação de cursos de pós-graduação, contudo não se identificou deliberação dos órgãos do MEC para esse credenciamento institucional, por isso ainda não houve execução desta Ação este ano (FUNDAJ, 2012, p. 64)
4013	2009	Atingir 584,5% da meta física com 61,3% dos recursos autorizados Meta física prevista = 125.000 (acervo preservado) Meta física realizada = 730.663 (acervo preservado) Dotação autorizada = R\$ 876.273,00 Despesa executada = R\$ 537.549,00	A execução física de 584,53% decorre de uma alteração nos critérios de cômputo da meta física, anteriormente somente o acervo museológico e o bibliográfico eram considerados conservados. Nesse entendimento, não se incluía o acervo do Centro de Documentação e de Estudos da História Brasileira (Cehibra), que inclui material iconográfico, fonográfico, documentos textuais, entre outros, que totalizaram, em dezembro, 612.922 acervos preservados (FUNDAJ, 2010, p. 106).
	2010	Atingir 568,4% da meta física com 46,6% dos recursos autorizados Meta física prevista = 130.000 (acervo preservado) Meta física realizada = 738.966 (acervo preservado) Dotação autorizada = R\$ 1.476.412,00 Despesa executada = R\$ 687.480,00	Houve uma mudança em 2009, nos critérios de cômputo da meta física. Pelo critério anterior, eram considerados – acervos preservados apenas o acervo museológico e o bibliográfico. Sob esse critério, ficava de fora o rico acervo do Cehibra, que abrange material iconográfico, fonográfico, documentos textuais, entre outros, que totalizam mais de 600.000 acervos preservados. (FUNDAJ, 2011, p. 90).
6294	2008	Atingir 210,0% da meta física com 69,4% dos recursos autorizados Meta física prevista = 20 (curso realizado) Meta física realizada = 42 (curso realizado) Dotação autorizada = R\$ 1.085.680,00 Despesa executada = R\$ 753.748,00	Quanto à execução da meta física, a Ação obteve um excelente desempenho (210,00%), superando a meta programada. Esperava-se que o Curso de Especialização em Economia da Cultura fosse concluído em outubro de 2008, porém, devido a problemas burocráticos e financeiros com os parceiros – (Fundarpe) e a Prefeitura da Cidade do Recife –, o curso foi interrompido no final de fevereiro de 2008 e reiniciado em setembro do mesmo ano oferecendo as disciplinas: Economia da Cultura; Economia e Sociedade na América Latina e Cultura e Desenvolvimento Sustentável (FUNDAJ, 2009, p. 106).

	2009	Atingir 215,0% da meta física com 59,3% dos recursos autorizados Meta física prevista = 20 (curso realizado) Meta física realizada = 43 (curso realizado) Dotação autorizada = R\$ 1.346.172,00 Despesa executada = R\$ 798.803,00	A superação da meta física (215%) deveu-se, particularmente, à ampliação da atuação dos cursos do Centro Audiovisual Norte-Nordeste (Canne) para a região Norte. Entre os fatores que contribuíram para o não alcance da meta financeira, executada em 59,34%, estão as dificuldades na contratação, por inexigibilidade, de alguns professores, a exemplo daquele que ministraria o curso de chefe de elétrica e maquinaria; o cancelamento de alguns cursos fora do Recife, em decorrência de problemas para a contratação de seguro para o equipamento de 35mm. Sem o equipamento segurado, não seria possível o transporte em viagem. Tais cursos, se realizados como previstos, implicariam investimentos com diárias, passagens e demais despesas (FUNDAJ, 2010, p. 108).
	2010	Atingir 230,0% da meta física com 74,3% dos recursos autorizados Meta física prevista = 20 (curso realizado) Meta física realizada = 46 (curso realizado) Dotação autorizada = R\$ 1.094.875,00 Despesa executada = R\$ 813.325,00	A meta de vinte cursos foi superada, com a realização de 46 cursos no total. Todas as diretorias superaram a meta programada, nas ressalta-se os cursos do (Canne), que contribuíram para que a DIC superasse a sua meta em 19 cursos (FUNDAJ, 2011, p. 93).
	2011	Atingir 196,9% da meta física com 44,7% dos recursos autorizados Meta física prevista = 32 (curso realizado) Meta física realizada = 63 (curso realizado) Dotação autorizada = R\$ 1.687.851,00 Despesa executada = R\$ 754.538,00	Nesta Ação, a Fundação superou a meta prevista, realizando 63 cursos nas áreas da Arte e da Cultura contemporâneas, Audiovisual e Museologia, para um público composto de pessoas das áreas das Ciências Sociais, Comunicação Social, Arquitetura, Design, Artes Plásticas e Museologia, além de atividades para professores e alunos da Educação Infantil ao ensino fundamental das redes de ensino estadual e municipal da Região Nordeste (FUNDAJ, 2012, p. 64).
6297	2010	Atingir 100,0% da meta física com 50,3% dos recursos autorizados Meta física prevista = 20 (pesquisa realizada) Meta física realizada = 20 (pesquisa realizada) Dotação autorizada = R\$ 1.430.574,00 Despesa executada = R\$ 720.264,00	As metas da Ação foram atingidas plenamente. Vale destacar, no entanto, a dificuldade que a Diretoria de Pesquisas encontra nos trabalhos de pesquisa de campo, que dizem respeito, principalmente, à ausência de coletadores de dados no quadro permanente da Dipes e a impossibilidade de contratação de pessoal temporário para aplicação dos questionários, o que limita a sua ação (FUNDAJ, 2011, p. 93).
	2011	Atingir 70,8% da meta física com 24,4% dos recursos autorizados Meta física prevista = 24 (pesquisa realizada) Meta física realizada = 17 (pesquisa realizada) Dotação autorizada = R\$ 1.865.900,00 Despesa executada = R\$ 455.254,00	A meta prevista não foi alcançada haja vista os impedimentos determinados nos Decretos Nº 7.445 e Nº 7.446, de 1º de março de 2011, que prejudicou muito essa Ação, impedindo ajustes metodológicos a tempo para executar a pesquisa e gerando a necessidade de contratações externas. Saliente-se que a característica principal das pesquisas da Fundaj é a de gerar dados primários, coletados em campo (FUNDAJ, 2012, p. 63).
6298	2008	Atingir 285,4% da meta física com 88,7% dos recursos autorizados Meta física prevista = 185 (criança/adolescente integrado) Meta física realizada = 528 (criança/adolescente integrado) Dotação autorizada = R\$ 233.000,00 Despesa executada = R\$ 206.574,00	Em relação à execução da meta física, a ação obteve um excelente desempenho (285,40%), superando a meta programada (FUNDAJ, 2009, p. 26).
	2009	Atingir 160,0% da meta física com 36,3% dos recursos autorizados Meta física prevista = 135 (criança/adolescente integrado) Meta física realizada = 216 (criança/adolescente integrado) Dotação autorizada = R\$ 200.000,00 Despesa executada = R\$ 72.580,00	Verifica-se uma execução física de 160%, motivada pelo ingresso de novos jovens no Programa de Formação do Jovem Artesão no final do exercício, em dezembro, e que continuarão no programa no exercício de 2010. A execução financeira de 36,29% foi baixa, tendo em vista as dificuldades para contratação de profissionais externos. (FUNDAJ, 2010, p. 106).

	2010	Atingir 250,4% da meta física com 63,4% dos recursos autorizados Meta física prevista = 135 (criança/adolescente integrado) Meta física realizada = 338 (criança/adolescente integrado) Dotação autorizada = R\$ 235.500,00 Despesa executada = R\$ 149.368,00	A execução da meta física de 338 crianças/adolescentes atendidos, registrada no Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação (Simec), reflete o dado do mês de junho, no qual foram atendidos 188 alunos nas oficinas de artesanato na Semana Delmiro Gouveia, promovida pela Fundação Delmiro Gouveia, no período de 3 a 5 de junho. (FUNDAJ, 2011, p. 89).
	2011	Atingir 50,7% da meta física com 12,7% dos recursos autorizados Meta física prevista = 150 (criança/adolescente integrado) Meta física realizada = 76 (criança/adolescente integrado) Dotação autorizada = R\$ 219.370,00 Despesa executada = R\$ 27.855,00	A meta não foi atingida possivelmente pelo ínfimo quantitativo de pessoal que constitui o Programa Jovem Artesão, composto de duas servidoras e uma estagiária, nas atividades de planejamento, coordenação, apoio pedagógico e gestão administrativa do Programa, condição que impacta negativamente na execução do projeto e no cumprimento de metas previstas para o período (FUNDAJ, 2012, p. 59).
6417	2008	Atingir 83,9% da meta física com 42,6% dos recursos autorizados Meta física prevista = 31 (exemplar produzido) Meta física realizada = 26 (exemplar produzido) Dotação autorizada = R\$ 1.070.526,00 Despesa executada = R\$ 456.450,00	Na perspectiva da execução da meta física, houve um bom desempenho da Ação (FUNDAJ, 2009, p. 45).
	2011	Atingir 96,0% da meta física com 36,8% dos recursos autorizados Meta física prevista = 50 (exemplar produzido) Meta física realizada = 48 (exemplar produzido) Dotação autorizada = R\$ 2.015.350,00 Despesa executada = R\$ 740.676,00	A Fundaj, por intermédio da Editora Massangana, alcançou com satisfação a meta estabelecida para o período, com a realização e publicação de 48 títulos, espalhados entre as seguintes categorias: Livros, DVDs, Revista, Revista Científica, Livro acompanhado de DVD e Cartilhas (FUNDAJ, 2012, p. 61).
6433	2011	Atingir 110,0% da meta física com 39,4% dos recursos autorizados Meta física prevista = 60 (eventos realizados) Meta física realizada = 66 (eventos realizados) Dotação autorizada = R\$ 2.338.528,00 Despesa executada = R\$ 920.750,00	A meta foi superada em seis eventos devido do esforço das equipes envolvidas na concretização desta Ação na Fundaj, e das parcerias estabelecidas com instituições culturais e educacionais (FUNDAJ, 2012, p. 64).

Fonte: adaptado dos Relatórios de Gestão da Fundaj 2008, 2009, 2010 e 2011

Na Tabela 12, para cada Ação, identificada pelo seu respectivo código, está apresentado o percentual de execução da meta financeira, que corresponde à razão entre despesa executada e a despesa autorizada. E, também, o percentual de execução da meta física, que corresponde à razão entre a meta física realizada e a meta física prevista. Bem como o produto correspondente à Ação.

A partir da apreciação das incongruências observadas no Quadro 2, em que as metas físicas atingidas estão em situação desproporcional às metas financeiras alcançadas, pode-se inferir que, de uma forma geral, há uma dissonância entre os números de planejamento e os da execução, levando a entender que as despesas estão superestimadas, ou seja, que existe um planejamento orçamentário inadequado. É possível também entender que as metas físicas não estejam sendo estipuladas corretamente. A Ação 6294 ilustra bem essas questões quando, durante todo período

analisado, apresentou desproporcionalidade entre meta física e meta financeira, o que ocorreu também com Ação 6298.

Tabela – 12 Índices das metas físicas e financeiras das despesas discricionárias por Ação - Fundaj

Ação	Produto	Metas	2008	2009	2010	2011
4006	Aluno matriculado	Meta física	13,0%	0,0%	0,0%	0,0%
		Meta financeira	48,3%	0,0%	0,0%	0,0%
4013	Acervo preservado	Meta física	98,8%	584,5%	568,4%	93,6%
		Meta financeira	77,5%	61,3%	46,6%	62,6%
4572	Servidor capacitado	Meta física	77,5%	68,3%	55,4%	77,9%
		Meta financeira	97,0%	70,3%	89,5%	55,0%
6294	Curso realizado	Meta física	210,0%	215,0%	230,0%	196,9%
		Meta financeira	69,4%	59,3%	74,3%	44,7%
6297	Pesquisa realizada	Meta física	93,3%	71,4%	100,0%	70,8%
		Meta financeira	66,9%	70,4%	50,3%	24,4%
6298	Criança/adolescente integrado	Meta física	285,4%	160,0%	250,4%	50,7%
		Meta financeira	88,7%	36,3%	63,4%	12,7%
6417	Exemplar produzido	Meta física	83,9%	52,5%	100,0%	96,0%
		Meta financeira	42,6%	55,3%	69,8%	36,8%
6433	Evento realizado	Meta física	100,0%	105,7%	109,1%	110,0%
		Meta financeira	81,3%	74,8%	69,7%	39,4%

Nota: a) Meta física = Realizada / Prevista; b) Meta financeira = Despesa executada / Autorizada

Fonte: adaptado de Santo (2011, p. 115) / dados da LOA, do SIGA Brasil e do Relatório de Gestão

Nota: origem no Apêndice I

5 CONCLUSÃO

Este estudo analisou a configuração da execução dos recursos orçamentários da Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj) no período de 2008 a 2011, quando ainda era presidida por Fernando Lyra até 2010, tendo assumido em 2011 o atual presidente Fernando Freire. O objetivo foi investigar como ocorria o processo de composição, destinação e o comportamento dos recursos orçamentários autorizados e executados nessa instituição pública federal.

Para tanto, realizou-se uma pesquisa descritiva, de abordagem qualitativa, a partir de fontes primárias, que foram as entrevistas semiestruturadas com os diretores das respectivas Diretorias existentes, no período em foco (Diplad, Didoc, DIC, Dipes), e secundárias, no caso, o SIGA Brasil em que se investigaram os dados contábeis apurados; a LOA e os Relatórios de Gestão de 2008-2011. O procedimento para a coleta de dados focou nos valores monetários e nas metas físicas do planejamento e da execução orçamentária das despesas primárias discricionárias da Fundação Joaquim Nabuco, que representou a unidade de análise do presente estudo. A ênfase foi dada às despesas primárias discricionárias, tendo sido excluídas as despesas primárias obrigatórias das despesas financeiras.

Com isso foram atingidos os objetivos da pesquisa: Com base nos índices de participação nas ações de governo, identificou-se a composição da despesa autorizada; pelo confronto entre as despesas executadas e as autorizadas, foram analisados os índices da execução; avaliou-se a relação entre as metas físicas e financeiras atingidas com aquelas estabelecidas na LOA. Por fim, apresentaram-se algumas sugestões de procedimentos para a melhoria da gestão dos recursos orçamentários.

A partir da análise dos resultados do estudo, chegou-se a algumas conclusões dispostas a seguir.

Uma das constatações a que se chegou foi a tendência de crescimento do nível de participação da despesa primária discricionária, em relação ao total das despesas autorizadas e administradas pela Fundaj. Isso ocorreu por ter sido, em 2007, o último acréscimo de recursos do grupo 1, Pessoal e Encargos, com a chegada dos novos concursados. Essas despesas primárias obrigatórias (Pessoal e Encargos) mantiveram-se mais ou menos constante, exceto pelas pequenas variações que existiram em virtude de reajustes em tabela de salários.

Na análise da despesa autorizada por Ação, verificou-se uma alocação de recursos significativa (60,9%) na Ação Administração da Unidade. Isso aconteceu porque essa Ação tem por finalidade compor um centro de custos administrativos da instituição.

Quanto à análise do grupo por natureza de despesa, verificou-se que o grupo 3 referente a Outras Despesas Correntes, teve predominância sobre o grupo Investimentos, em termos de média de participação, com 74,8%. Em 2011, porém, houve uma elevação no índice de participação desse último grupo. Isso se deveu às prioridades dadas pelo governo federal a Investimentos (novas tecnologias, obras e reformas etc).

Após se verificar a quase integralidade do orçamento executado, no caso das despesas financeira e primária obrigatória, e se constatar a queda nos índices de execução das despesas primárias discricionárias, concluiu-se que a significativa variação dos índices de execução dessa última (primárias discricionárias), quando comparado os anos 2008 e 2011, deu-se por consequência da mudança de gestão ocorrida em 2011, em que os quatro primeiros meses desse ano ficaram indefinidos quanto à gestão uma vez que a presidência da Fundaj somente fora substituída no mês de abril e, no decorrer do ano, foram acontecendo ajustes na nova gestão. Passaram-se meses se rediscutindo o planejamento estratégico da instituição, quando então se refletia o seu futuro. Logo, entendeu-se que esse tempo de reflexão, por ocasião da mudança de gestão, repercutiu na execução dos recursos orçamentários, afetando o andamento de todas as Ações da Fundaj.

Dessas Ações, as que apresentaram maior índice médio de execução orçamentária foram: Ação Administração da Unidade e Ação Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação. A que apresentou o menor índice médio de execução foi a Ação Funcionamento de Cursos de Pós-Graduação, pois durante o período de 2009 a 2011 não houve execução alguma. Isso se deveu ao fato de a instituição não estar ainda credenciada junto ao MEC, aguardando a deliberação para a efetivação dos cursos de Pós-Graduação.

É importante destacar que a mudança de gestão se tornou justificativa plausível, pois a instituição passou por uma readaptação administrativa, o que contribuiu para a redução de execução orçamentária de algumas Ações devido à revisão de projetos e surgimento de novas perspectivas centradas em um plano de ação que só foi concluído no final de 2011.

Vários foram os problemas enfrentados pela instituição no recorte temporal em estudo (2008-2011) como, por exemplo, dificuldade em se identificar cursos dentro do plano anual de capacitação; entraves jurídicos e administrativos, refletindo-se na execução dos recursos orçamentários nas contratações externas de profissionais para ministrarem cursos, entre outros problemas.

Apesar de as Ações terem sofrido o impacto da mudança de gestão, outros fatores também causaram impactos negativos, a exemplo das determinações do Decreto Nº 7.446, de 1º de março de 2011, que estabeleceu limites para empenho de despesas com passagens e diárias, e a LDO de 2011 que vedava o pagamento de servidores públicos por serviços prestados, inviabilizando, com isso, algumas contratações previstas de servidores públicos federais que atuariam como palestrantes em eventos.

Enfim, muitas dessas Ações apresentaram problemas que impactaram negativamente a execução orçamentária, quais sejam: entraves jurídicos e administrativos, falta de capacitação da área fim em temas da área meio, escassez de servidores entre outros entraves.

Quanto aos resultados previstos para o grupo natureza de despesa 3 Outras Despesas Correntes, verificou-se que a variação dos índices anuais de execução nos três primeiros anos foi pequena e que a queda percentual em 2011 foi decorrente da mudança de gestão. Com relação ao grupo natureza de despesa 4, Investimento, foi observado que, apesar da tendência de queda nos índices da despesa, o bom desempenho de 2009 se deu em virtude dos gastos com a restauração do Engenho Massangana, o qual foi reaberto ao público no ano seguinte, além dos gastos com informática mediante a replicação da base de dados no campus Gilberto Freyre, sede da Fundaj, em Casa Forte.

Em relação às metas físicas e financeiras atingidas com as estabelecidas na LOA, diante da incongruências entre as metas físicas financeiras da Fundaj, foi constatado que as metas físicas atingidas estão em situação desproporcional às metas financeiras alcançadas. Dessa forma, conclui-se que, de uma forma geral, houve uma dissonância entre os números do planejamento e os da execução, levando a entender que as despesas estão superestimadas, ou seja, que existe um planejamento orçamentário inadequado. É possível também entender que as metas físicas não estavam sendo estipuladas corretamente.

Após o alcance dos três primeiros objetivos, em que os resultados apontaram para fatores que impactaram negativamente na execução dos recursos orçamentários da

Fundação Joaquim Nabuco, é possível apresentar sugestões de procedimentos que apresentem possíveis melhorias para a gestão desses recursos na instituição, como proposto no quarto objetivo.

Assim, sugere-se primeiramente que se capacite servidores da área fim em temas da área meio. Não se trata apenas de capacitação em elaboração de Termos de Referência. Existe no setor público uma escassez crítica de servidores capacitados em temas da área meio, e esses servidores são essenciais também nas áreas finalísticas, os quais devem orientar a gestão nas questões técnicas relacionadas ao cenário jurídico-administrativo, ainda mais em um contexto em que esse cenário muda constantemente, impondo muitas vezes novas restrições e controles ainda mais rígidos.

Ainda, tem-se a quantidade de servidores da instituição cada vez mais enxuta. Essa escassez crítica impacta o desempenho das Ações o que compromete a execução orçamentária. A área fim não consegue encaminhar, em tempo hábil, todos os procedimentos necessários à execução do orçamento, ainda mais quando há um grande número de projetos e processos de trabalho tão distintos, demandando atenção a aspectos bem específicos de cada um. A área meio propriamente dita, por sua vez, a exemplo da área de compras, fica igualmente sobrecarregada diante do perfil diversificado das solicitações que recebe. Devido a tal situação, sugere-se que se realize um novo concurso público.

A seguir apresentam-se outras sugestões de procedimentos para que haja uma melhoria na gestão dos recursos orçamentários:

1. Estabelecimento de critérios para emprego do orçamento de forma planejada e com prioridade em empreendimentos intimamente vinculados à missão institucional;
2. Construção de instrumentos de avaliações que detectem a eficácia do emprego dos recursos orçamentários;
3. Implantação de sistemática automatizada para o acompanhamento, monitoramento e avaliação das metas físicas da Instituição;
4. Avaliação das metas institucionais com repercussão na avaliação de gestores e coordenadores responsáveis pela execução das metas físicas;
5. Criação de indicadores que promovam a leitura da relação custo-benefício do orçamento empregado.

Assim, ao viabilizar a compreensão da peça orçamentária, que possibilitou o entendimento do processo decisório dos dirigentes envolvidos na elaboração de

atividades, e também a relação de nexo e pertinência dos gastos a partir de cada ponto isolado do orçamento, entendeu-se que este estudo pode contribuir para melhoria da gestão orçamentária da Fundação Joaquim Nabuco, prestando-se ainda à replicação em outras instituições públicas federais.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. **Processo legislativo e orçamento público: a função controle do Parlamento**. 2009. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2009.

ANGÉLICO, João. **Contabilidade Pública**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 17ª ed. Rev. e atualizada por Hugo de Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BEUREN, Ilse Maria. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm>. Acesso em: 22 fev. 2010.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 45ª ed. São Paulo: Saraiva 2011.

_____. Lei nº 4.320, 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/L4320.htm>. Acesso em: 16 jan. 2013.

_____. Lei nº 11.635, de 7 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Lei/L11653.htm>. Acesso em: 14 fev. 2013.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento MTO**. Versão 2011. Brasília, 2010, 189 p. Disponível em: < <http://www.dnit.gov.br/planejamento-e-pesquisa/programacao-de-investimentos/mto-2011-090810.pdf> >. Acesso em: 18 fev. 2013.

BURKHEAD, Jesse. **Orçamento Público**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

CRUZ, Claudia Ferreira et al. **Um estudo empírico sobre a configuração das receitas e despesas em um município de grande porte do Estado da Bahia**. Revista de Contabilidade da UFBA, Salvador, v. 3, n. 1, p. 72-87, jan./abr. 2009.

Disponível em:

<<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/rcontabilidade/article/view/3379/2480>>.

Acesso em: 9 jan. 2013.

FARIA, Rodrigo de Oliveira de. **Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária**. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo. 2009.

FUNDAJ. **Relatório de Gestão 2008**. Divulgado em 2009. Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br/geral/rg/relatorio_gestao2008.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2013.

_____. **Relatório de Gestão 2009**. Divulgado em 2010. Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br/geral/rg/relatorio_gestao2009.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2013.

_____. **Relatório de Gestão 2010**. Divulgado em 2011. Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br/geral/rg/RelatoriodeGestao2010_Fundaj.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2013.

_____. **Relatório de Gestão 2011**. Divulgado em 2012. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/images/institucional/relgestao2011.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2013.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

INGLATERRA. **Carta Magna de 1215**. Disponível em: <<http://www.constitution.org/eng/magnacar.htm>>. Acesso em: 5 mai. 2013.

KOAMA, Heilio. **Contabilidade Pública: Teoria e Prática**. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LIBERALQUINO, Joaquim. **O Ciclo da Gestão Pública: Planos Plurianuais, Orçamento e Execução Orçamentária**. GBRSP – Gestão Baseada em Resultados no Setor Público. São Paulo: Atlas, 2012.

MACHADO JR., José Teixeira. **Classificação das Contas Públicas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1967.

NEVES, Thiago José Galvão das. **Um estudo de variáveis que impactam a execução física e orçamentária dos programas das universidades federais brasileiras**. 2013. Dissertação (Mestrado) Ciências Contábeis. Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco. 2013.

REIS, Heraldo da Costa; MACHADO JR., José Teixeira. **A lei 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal**. 33ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer projetos, relatórios, monografias, dissertações e teses**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005a.

_____. **Como fazer pesquisa qualidade**. Recife: Bagaço, 2005b.

PIRES, João Batista Fortes de Souza. **Contabilidade Pública**. 10ª ed. Brasília: Franco & Fortes, 2011.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. TIMBÓ, Maria Zulene Farias. **Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira pública**. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

SABBAG, César de Moraes. **Orçamento e desenvolvimento**. São Paulo: Millennium, 2007.

SALDANHA, Clezio. **Introdução à gestão pública**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

SANTO, Sérgio Pereira do Espírito. **Gestão orçamentária: uma análise da configuração dos recursos executados na subfunção ensino superior em uma instituição federal de ensino**. 2011. Dissertação (Mestrado) Contabilidade. Centro Sócio-Econômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina. 2011.

SANTOS, Rita de Cássia. **Plano plurianual e orçamento público**. Brasília: CAPES, 2010.

SILVA, Sebastião de Sant'anna e. **Os princípios orçamentários**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1962.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública**. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

SOUZA, Simone Rita Zibetti. **Controle Jurisdicional do orçamento e da destinação dos tributos**. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito). 2009. Faculdades Integradas do Brasil, Paraná. 2009.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2010.

APÊNDICE A

COMPOSIÇÃO DA DESPESA EXECUTADA POR IDENTIFICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO - FUNDAJ

2008 - Fundaj Em R\$ 1,00	a	b	c	d	e = b + c + d	f = e / a
Identificador de Resultado Primário	Autorizado	Pago	RP Proc Inscrito	RP Não- Proc Inscrito	Despesa Executada	Índice da Execução
0 Desp. Financeira	6.735.676	6.588.735	-	-	6.588.735	97,8%
1 Desp. Primária Obrigatória	61.766.749	59.555.504	-	-	59.555.504	96,4%
2 Desp. Primária Discrecionária	15.824.607	8.254.771	273.466	3.243.291	11.771.528	74,4%
2009 - Fundaj Em R\$ 1,00	a	b	c	d	e = b + c + d	f = e / a
Identificador de Resultado Primário	Autorizado	Pago	RP Proc Inscrito	RP Não- Proc Inscrito	Despesa Executada	Índice da Execução
0 Desp. Financeira	9.459.047	8.872.433	-	-	8.872.433	93,8%
1 Desp. Primária Obrigatória	68.221.712	67.619.190	-	-	67.619.190	99,1%
2 Desp. Primária Discrecionária	17.526.195	9.451.101	372.777	4.055.791	13.879.669	79,2%
2010 - Fundaj Em R\$ 1,00	a	b	c	d	e = b + c + d	f = e / a
Identificador de Resultado Primário	Autorizado	Pago	RP Proc Inscrito	RP Não- Proc Inscrito	Despesa Executada	Índice da Execução
0 Desp. Financeira	9.174.371	8.953.920	-	-	8.953.920	97,6%
1 Desp. Primária Obrigatória	72.381.447	71.189.445	-	-	71.189.445	98,4%
2 Desp. Primária Discrecionária	19.674.745	10.116.918	233.650	4.893.018	15.243.586	77,5%
2011 - Fundaj Em R\$ 1,00	a	b	c	d	e = b + c + d	f = e / a
Identificador de Resultado Primário	Autorizado	Pago	RP Proc Inscrito	RP Não- Proc Inscrito	Despesa Executada	Índice da Execução
0 Desp. Financeira	8.619.056	7.903.222	-	-	7.903.222	91,7%
1 Desp. Primária Obrigatória	74.074.274	71.610.481	-	-	71.610.481	96,7%
2 Desp. Primária Discrecionária	25.495.498	10.094.096	623.462	3.878.776	14.596.334	57,3%

APÊNDICE B

COMPORTAMENTO DOS ÍNDICES DA COMPOSIÇÃO DA DESPESA AUTORIZADA POR IDENTIFICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO – FUNDAJ

Identificador de Resultado Primário	2008	2009	2010	2011	Índice médio
0 Desp. Financeira	8,0%	9,9%	9,1%	8,0%	8,8%
1 Desp. Primária Obrigatória	73,2%	71,7%	71,5%	68,5%	71,2%
2 Desp. Primária Discricionária	18,8%	18,4%	19,4%	23,6%	20,0%

APÊNDICE C

COMPORTAMENTO DOS ÍNDICES DA DESPESA EXECUTADA EM RELAÇÃO AO CRÉDITO AUTORIZADO POR IDENTIFICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO – FUNDAJ

Identificador de Resultado Primário	2008	2009	2010	2011	Índice médio
0 Desp. Financeira	97,8%	93,8%	97,6%	91,7%	95,2%
1 Desp. Primária Obrigatória	96,4%	99,1%	98,4%	96,7%	97,7%
2 Desp. Primária Discrecionária	74,4%	79,2%	77,5%	57,3%	72,1%

APÊNDICE D

RELAÇÃO DAS AÇÕES QUE CONTEMPLAM AS DESPESAS PRIMÁRIAS DISCRICIONÁRIAS NA FUNDAJ

Ação		Título
2000	Administração da Unidade	
4006	Funcionamento de Cursos de Pós-Graduação	
4013	Preservação de Acervos Históricos, Administrativos e Artísticos	
4572	Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação	
6294	Promoção de Cursos para o Desenvolvimento Local Sustentável	
6297	Estudos e Pesquisas Socioeducativas	
6298	Resgate da Cidadania da Criança e do Adolescente em Situação de Risco	
6417	Difusão do Conhecimento por meio de Livros, Revistas, Vídeo e Multimídia	
6433	Promoção e Intercâmbio de Eventos Educacionais e Culturais	

APÊNDICE E

COMPOSIÇÃO DA DESPESA PRIMÁRIA DISCRICIONÁRIA POR AÇÃO – FUNDAJ

2008 - Fundaj								
Em R\$ 1,00								
	a	b	c	d	e	f = c + d + e		g = f / a
Ação	Autorizado	Índice da Composição do Autorizado	Pago	RP Proc Inscrito	RP Não- Proc Inscrito	Despesa	Executada	Índice da Efetiva Execução
2000	10.114.630	63,9%	5.731.773	78.611	1.928.675		7.739.059	76,5%
4006	17.750	0,1%	7.427	-	1.147		8.574	48,3%
4013	1.173.056	7,4%	451.014	10.080	448.450		909.544	77,5%
4572	300.000	1,9%	273.954	2.390	14.650		290.994	97,0%
6294	1.085.680	6,9%	575.897	9.286	168.565		753.748	69,4%
6297	809.695	5,1%	417.182	11.231	113.647		542.060	66,9%
6298	233.000	1,5%	135.316	990	70.268		206.574	88,7%
6417	1.070.526	6,8%	103.440	2.338	350.672		456.450	42,6%
6433	1.020.270	6,4%	558.767	123.230	147.217		829.214	81,3%

2009 - Fundaj								
Em R\$ 1,00								
	a	b	c	d	e	f = c + d + e		g = f / a
Ação	Autorizado	Índice da Composição do Autorizado	Pago	RP Proc Inscrito	RP Não- Proc Inscrito	Despesa	Executada	Índice da Efetiva Execução
2000	10.775.591	61,5%	6.761.752	243.550	2.704.254		9.709.556	90,1%
4006	236.217	1,3%	-	-	-		-	0,0%
4013	876.273	5,0%	232.306	6.878	298.365		537.549	61,3%
4572	350.000	2,0%	235.844	724	9.452		246.020	70,3%
6294	1.346.172	7,7%	679.304	35.000	84.499		798.803	59,3%
6297	1.284.455	7,3%	507.022	515	396.730		904.267	70,4%
6298	200.000	1,1%	44.886	-	27.694		72.580	36,3%
6417	1.165.810	6,7%	175.072	54.070	415.786		644.928	55,3%
6433	1.291.677	7,4%	814.916	32.040	119.012		965.968	74,8%

Continuação

2010 - Fundaj								
Em R\$ 1,00								
	a	b	c	d	e	f = c + d + e		g = f / a
Ação	Autorizado	Índice da Composição do Autorizado	Pago	RP Proc Inscrito	RP Não- Proc Inscrito	Despesa	Executada	Índice da Efetiva Execução
2000	11.132.140	56,6%	6.795.865	218.024	2.957.791		9.971.680	89,6%
4006	245.500	1,2%	-	-	-		-	0,0%
4013	1.476.412	7,5%	294.494	7.798	385.188		687.480	46,6%
4572	350.000	1,8%	304.478	1.076	7.628		313.182	89,5%
6294	1.094.875	5,6%	789.385	2.088	21.852		813.325	74,3%
6297	1.430.574	7,3%	705.530	-	14.734		720.264	50,3%
6298	235.500	1,2%	107.713	4.625	37.030		149.368	63,4%
6417	2.038.892	10,4%	317.536	-	1.106.297		1.423.833	69,8%
6433	1.670.852	8,5%	801.916	40	362.498		1.164.454	69,7%

2011 - Fundaj								
Em R\$ 1,00								
	a	b	c	d	e	f = c + d + e		g = f / a
Ação	Autorizado	Índice da Composição do Autorizado	Pago	RP Proc Inscrito	RP Não- Proc Inscrito	Despesa	Executada	Índice da Efetiva Execução
2000	15.647.099	61,4%	7.798.496	592.826	2.198.475		10.589.797	67,7%
4006	165.500	0,6%	-	-	-		-	0,0%
4013	1.205.900	4,7%	147.195	8.223	599.638		755.056	62,6%
4572	350.000	1,4%	183.041	1.776	7.592		192.409	55,0%
6294	1.687.851	6,6%	662.411	3.410	88.717		754.538	44,7%
6297	1.865.900	7,3%	325.655	4.940	124.659		455.254	24,4%
6298	219.370	0,9%	26.785	1.070	-		27.855	12,7%
6417	2.015.350	7,9%	160.036	3.064	577.576		740.676	36,8%
6433	2.338.528	9,2%	790.477	8.154	122.119		920.750	39,4%

APÊNDICE F

COMPORTAMENTO DOS ÍNDICES DA DESPESA PRIMÁRIA DISCRICIONÁRIA EXECUTADA EM RELAÇÃO AO AUTORIZADO POR AÇÃO - FUNDAJ

Ação	2008	2009	2010	2011	Índice médio
2000	76,5%	90,1%	89,6%	67,7%	81,0%
4006	48,3%	0,0%	0,0%	0,0%	12,1%
4013	77,5%	61,3%	46,6%	62,6%	62,0%
4572	97,0%	70,3%	89,5%	55,0%	78,0%
6294	69,4%	59,3%	74,3%	44,7%	61,9%
6297	66,9%	70,4%	50,3%	24,4%	53,0%
6298	88,7%	36,3%	63,4%	12,7%	50,3%
6417	42,6%	55,3%	69,8%	36,8%	51,1%
6433	81,3%	74,8%	69,7%	39,4%	66,3%

APÊNDICE G

COMPOSIÇÃO DA DESPESA PRIMÁRIA DISCRICIONÁRIA POR GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA - FUNDAJ

2008 - Fundaj							
Em R\$ 1,00	a	b	c	d	e	f = c + d + e	g = f / a
GND	Autorizado	Índice da Composição do Autorizado	Pago	RP Proc Inscrito	RP Não- Proc Inscrito	Despesa Executada	Índice da Efetiva Execução
3 - ODC	11.704.387	74,0%	6.730.757	202.065	2.169.335	9.102.157	77,8%
4 - INV	4.120.220	26,0%	1.524.013	71.402	1.073.956	2.669.371	64,8%
2009 - Fundaj							
Em R\$ 1,00	a	b	c	d	e	f = c + d + e	g = f / a
GND	Autorizado	Índice da Composição do Autorizado	Pago	RP Proc Inscrito	RP Não- Proc Inscrito	Despesa Executada	Índice da Efetiva Execução
3 - ODC	13.511.183	77,1%	8.354.926	128.923	2.254.363	10.738.212	79,5%
4 - INV	4.015.012	22,9%	1.096.175	243.854	1.801.428	3.141.457	78,2%
2010 - Fundaj							
Em R\$ 1,00	a	b	c	d	e	f = c + d + e	g = f / a
GND	Autorizado	Índice da Composição do Autorizado	Pago	RP Proc Inscrito	RP Não- Proc Inscrito	Despesa Executada	Índice da Efetiva Execução
3 - ODC	15.221.945	77,4%	9.417.369	124.564	2.887.978	12.429.911	81,7%
4 - INV	4.452.800	22,6%	699.549	109.086	2.005.040	2.813.675	63,2%
2011 - Fundaj							
Em R\$ 1,00	a	b	c	d	e	f = c + d + e	g = f / a
GND	Autorizado	Índice da Composição do Autorizado	Pago	RP Proc Inscrito	RP Não- Proc Inscrito	Despesa Executada	Índice da Efetiva Execução
3 - ODC	17.966.938	70,5%	8.226.436	54.761	2.723.019	11.004.216	61,2%
4 - INV	7.528.560	29,5%	1.867.661	568.701	1.155.757	3.592.119	47,7%

APÊNDICE H

COMPORTAMENTO DOS ÍNDICES DA DESPESA PRIMÁRIA DISCRICIONÁRIA POR GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA

Índices da composição do orçamento autorizado

GND	2008	2009	2010	2011	Índice médio
3 - ODC	74,0%	77,1%	77,4%	70,5%	74,8%
4 - INV	26,0%	22,9%	22,6%	29,5%	25,2%

Índices da execução da despesa em relação ao crédito autorizado

GND	2008	2009	2010	2011	Índice médio
3 - ODC	77,8%	79,5%	81,7%	61,2%	75,1%
4 - INV	64,8%	78,2%	63,2%	47,7%	63,5%

APÊNDICE I

COMPORTAMENTO DAS METAS FÍSICAS E FINANCEIRAS DAS AÇÕES

2008 - Fundaj							
Em R\$ 1,00	a	b	c = b / a	d	e	f = e / d	
Ação	Meta física			Meta financeira			
	Prevista (LOA)	Realizada (Relatório de Gestão)	Índice	Autorizado (SIGA BRASIL)	Despesa Executada (SIGA BRASIL)	Índice	
4006	100	13	13,0%	17.750	8.574	48,3%	
4013	120.000	118.589	98,8%	1.173.056	909.544	77,5%	
4572	200	155	77,5%	300.000	290.994	97,0%	
6294	20	42	210,0%	1.085.680	753.748	69,4%	
6297	15	14	93,3%	809.695	542.060	66,9%	
6298	185	528	285,4%	233.000	206.574	88,7%	
6417	31	26	83,9%	1.070.526	456.450	42,6%	
6433	39	39	100,0%	1.020.270	829.214	81,3%	
2009 - Fundaj							
Em R\$ 1,00	a	b	c = b / a	d	e	f = e / d	
Ação	Meta física			Meta financeira			
	Prevista (LOA)	Realizada (Relatório de Gestão)	Índice	Autorizado (SIGA BRASIL)	Despesa Executada (SIGA BRASIL)	Índice	
4006	90	-	0,0%	236.217	-	0,0%	
4013	125.000	730.663	584,5%	876.273	537.549	61,3%	
4572	240	164	68,3%	350.000	246.020	70,3%	
6294	20	43	215,0%	1.346.172	798.803	59,3%	
6297	21	15	71,4%	1.284.455	904.267	70,4%	
6298	135	216	160,0%	200.000	72.580	36,3%	
6417	40	21	52,5%	1.165.810	644.928	55,3%	
6433	35	37	105,7%	1.291.677	965.968	74,8%	
2010 - Fundaj							
Em R\$ 1,00	a	b	c = b / a	d	e	f = e / d	
Ação	Meta física			Meta financeira			
	Prevista (LOA)	Realizada (Relatório de Gestão)	Índice	Autorizado (SIGA BRASIL)	Despesa Executada (SIGA BRASIL)	Índice	
4006	80	-	0,0%	245.500	-	0,0%	
4013	130.000	738.966	568,4%	1.476.412	687.480	46,6%	
4572	240	133	55,4%	350.000	313.182	89,5%	
6294	20	46	230,0%	1.094.875	813.325	74,3%	
6297	20	20	100,0%	1.430.574	720.264	50,3%	
6298	135	338	250,4%	235.500	149.368	63,4%	
6417	55	55	100,0%	2.038.892	1.423.833	69,8%	
6433	44	48	109,1%	1.670.852	1.164.454	69,7%	

Continuação

2011 - Fundaj								
Em R\$ 1,00								
	a	b	c = b / a	d	e		f = e / d	
Ação	Meta física			Meta financeira				
	Prevista (LOA)	Realizada (Relatório de Gestão)	Índice	Autorizado (SIGA BRASIL)	Despesa Executada	(SIGA BRASIL)	Índice	
4006	80	-	0,0%	165.500		-	0,0%	
4013	800.000	748.482	93,6%	1.205.900		755.056	62,6%	
4572	240	187	77,9%	350.000		192.409	55,0%	
6294	32	63	196,9%	1.687.851		754.538	44,7%	
6297	24	17	70,8%	1.865.900		455.254	24,4%	
6298	150	76	50,7%	219.370		27.855	12,7%	
6417	50	48	96,0%	2.015.350		740.676	36,8%	
6433	60	66	110,0%	2.338.528		920.750	39,4%	

APÊNDICE J

COMPOSIÇÃO DA DESPESA PRIMÁRIA DISCRICIONÁRIA POR AÇÃO COM EMPENHO EFETIVAMENTE LIQUIDADO - FUNDAJ

2008 - Fundaj

Em R\$ 1,00	a	b	c	d	e = c - d	f = e / a
Ação	Autorizado	Índice da Composição do Autorizado	Empenhado	RP Não- Proc Inscrito	Despesa Executada	Índice da Execução
2000	10.114.630	63,9%	7.698.330	1.928.675	5.769.655	57,0%
4006	17.750	0,1%	8.575	1.147	7.428	41,8%
4013	1.173.056	7,4%	903.997	448.450	455.547	38,8%
4572	300.000	1,9%	290.994	14.650	276.344	92,1%
6294	1.085.680	6,9%	753.748	168.565	585.183	53,9%
6297	809.695	5,1%	541.869	113.647	428.222	52,9%
6298	233.000	1,5%	206.574	70.268	136.306	58,5%
6417	1.070.526	6,8%	456.450	350.672	105.778	9,9%
6433	1.020.270	6,4%	828.414	147.217	681.197	66,8%

2009 - Fundaj

Em R\$ 1,00	a	b	c	d	e = c - d	f = e / a
Ação	Autorizado	Índice da Composição do Autorizado	Empenhado	RP Não- Proc Inscrito	Despesa Executada	Índice da Execução
2000	10.775.591	61,5%	9.687.669	2.704.254	6.983.415	64,8%
4006	236.217	1,3%	-	-	-	0,0%
4013	876.273	5,0%	530.671	298.365	232.306	26,5%
4572	350.000	2,0%	246.021	9.452	236.569	67,6%
6294	1.346.172	7,7%	798.803	84.499	714.304	53,1%
6297	1.284.455	7,3%	904.076	396.730	507.346	39,5%
6298	200.000	1,1%	72.580	27.694	44.886	22,4%

Continuação

6417	1.165.810	6,7%	591.751	415.786	175.965	15,1%
6433	1.291.677	7,4%	965.967	119.012	846.955	65,6%
2010 - Fundaj						
Em R\$ 1,00	a	b	c	d	e = c - d	f = e / a
Ação	Autorizado	Índice da Composição do Autorizado	Empenhado	RP Não- Proc Inscrito	Despesa Executada	Índice da Execução
2000	11.132.140	56,6%	9.943.218	2.957.791	6.985.427	62,8%
4006	245.500	1,2%	-	-	-	0,0%
4013	1.476.412	7,5%	684.056	385.188	298.868	20,2%
4572	350.000	1,8%	313.182	7.628	305.554	87,3%
6294	1.094.875	5,6%	811.237	21.852	789.385	72,1%
6297	1.430.574	7,3%	720.264	14.734	705.530	49,3%
6298	235.500	1,2%	148.298	37.030	111.268	47,2%
6417	2.038.892	10,4%	1.423.833	1.106.297	317.536	15,6%
6433	1.670.852	8,5%	1.164.414	362.498	801.916	48,0%
2011 - Fundaj						
Em R\$ 1,00	a	b	c	d	e = c - d	f = e / a
Ação	Autorizado	Índice da Composição do Autorizado	Empenhado	RP Não- Proc Inscrito	Despesa Executada	Índice da Execução
2000	15.647.099	61,4%	10.570.707	2.198.475	8.372.232	53,5%
4006	165.500	0,6%	160.000	160.000	-	0,0%
4013	1.205.900	4,7%	748.633	599.638	148.995	12,4%
4572	350.000	1,4%	190.633	7.592	183.041	52,3%
6294	1.687.851	6,6%	752.450	88.717	663.733	39,3%
6297	1.865.900	7,3%	454.935	124.659	330.276	17,7%
6298	219.370	0,9%	26.785	-	26.785	12,2%
6417	2.015.350	7,9%	737.612	577.576	160.036	7,9%
6433	2.338.528	9,2%	920.710	122.119	798.591	34,1%

APÊNDICE L

COMPORTAMENTO DOS ÍNDICES DA DESPESA PRIMÁRIA DISCRICIONÁRIA EXECUTADA COM EMPENHO EFETIVAMENTE LIQUIDADO EM RELAÇÃO AO CRÉDITO AUTORIZADO POR AÇÃO - FUNDAJ

Ação	2008	2009	2010	2011	Índice médio
2000	57,0%	64,8%	62,8%	53,5%	59,5%
4006	41,8%	0,0%	0,0%	0,0%	10,5%
4013	38,8%	26,5%	20,2%	12,4%	24,5%
4572	92,1%	67,6%	87,3%	52,3%	74,8%
6294	53,9%	53,1%	72,1%	39,3%	54,6%
6297	52,9%	39,5%	49,3%	17,7%	39,9%
6298	58,5%	22,4%	47,2%	12,2%	35,1%
6417	9,9%	15,1%	15,6%	7,9%	12,1%
6433	66,8%	65,6%	48,0%	34,1%	53,6%