

# Acompanhamento Orçamentário

## *Physical Tracking of Budget Actions*

---

**Leila Barbieri de Matos Frossard** <leila.frossard@planejamento.gov.br>

**Marcio Luiz de Albuquerque Oliveira** <marcio.l.oliveira@planejamento.gov.br>

O objetivo deste trabalho é descrever o processo de Acompanhamento Orçamentário e refletir acerca da sua relevância para uma gestão pública mais eficaz. Para os gestores, ele permite o aprimoramento dos orçamentos dos respectivos órgãos setoriais e facilita o trabalho na gestão dos recursos públicos, na medida em que se utiliza da informação físico-financeira do orçamento para gerar programações mais ajustadas à política engendrada. Para a sociedade, traz a transparência na utilização dos recursos, uma vez que mostra a realização do gasto e o respectivo produto ofertado pelo poder público. Adicionalmente, este acompanhamento subsidia a elaboração da prestação de contas anual do Presidente da República e contribui na apuração de custos, especificamente no que se refere à realização física do Orçamento da União.

É importante mencionar que o acompanhamento da execução orçamentária esteve previsto em dispositivos legais desde 1964, quando da publicação da Lei 4.320. Sua principal função era a do acompanhamento financeiro do gasto público, que se inicia na programação orçamentária, que, em resumo, autoriza cotas periódicas de recursos globais dentro do exercício financeiro para cada setorial. A partir de meados da década de 90, este controle foi ampliado com a incorporação da austeridade fiscal exigida pelo Fundo Monetário Internacional como contrapartida para concessão de empréstimos, sobretudo depois das crises financeiras do México, do sudeste asiático e da Rússia.

Para o alcance de superávits primários (metas fiscais), já estava previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO de 1993 (Lei 8.447/1992) a determinação para que na mensagem presidencial que encaminhasse o projeto de lei orçamentária, fosse elaborado o demonstrativo das necessidades de financiamento do setor público federal, explicitando as receitas e despesas, de modo a expressar os resultados nominal, primário e operacional considerados no projeto para 1993, bem como demons-

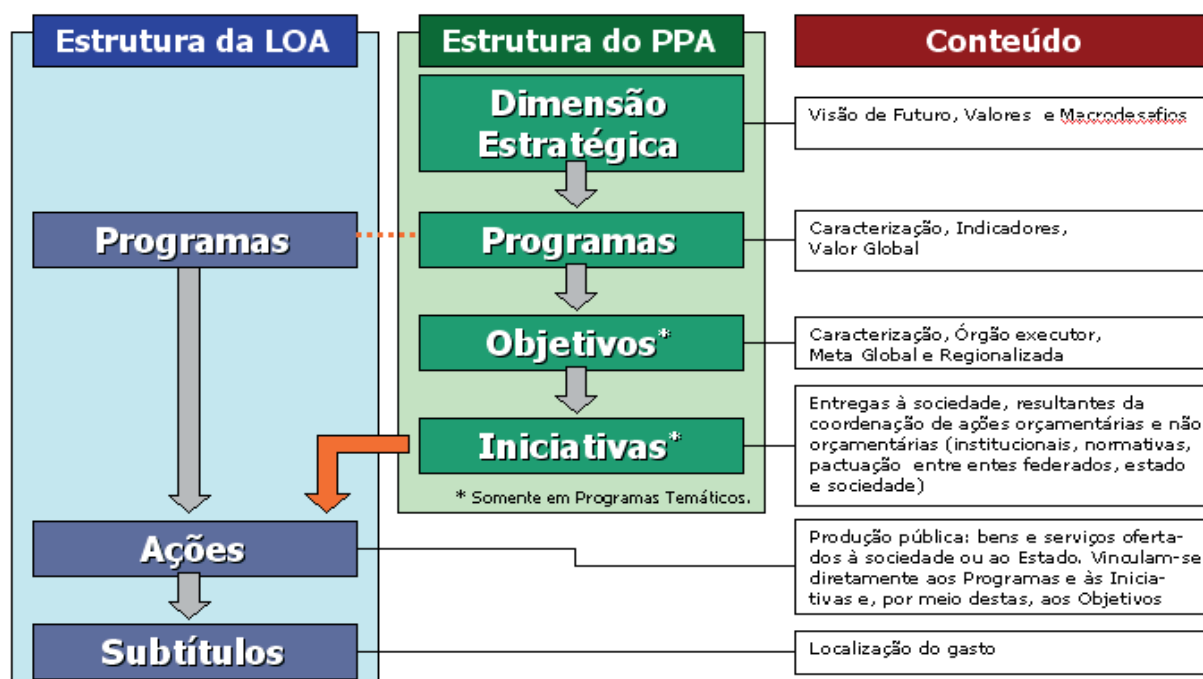
trativo de tais resultados nos últimos três anos e a respectiva metodologia, antes mesmo, portanto, dos regramentos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar 101/2000).

Vale lembrar que a LRF disciplinou tal procedimento nas LDOs a partir de 2000, fazendo constar a meta no corpo da lei de diretrizes. Ressalta-se que as avaliações de receitas e despesas bimestrais determinadas pela lei complementar obriga o acompanhamento da execução orçamentária em rito quase que diário, situação que permite o ajuste fino da execução em relação à meta fiscal estabelecida. Assim, observa-se que isso continua sendo elemento fundamental para a boa gestão orçamentária, tendo em vista que os governos precisam de disciplina fiscal para manter a relação dívida pública/PIB solvente e consequentemente sustentável com relação ao gasto público. Dessa forma, o respectivo acompanhamento físico tem o aspecto geral de complementar as atividades desenvolvidas por aqueles que labutam na área do orçamento, seja para aferir a produção pública ofertada, seja para mensurar os impactos que a restrição fiscal impõe sobre o planejamento da política observada na peça orçamentária.

Posto isso, convém explicitar que o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Governo Federal – SIGPlan foi criado a partir do Plano Plurianual – PPA 2000-2003 para ser um instrumento de acompanhamento e controle da execução física dos gastos orçamentários do Governo Federal. Como ferramenta de extração de dados, permitiria a obtenção de informações relativas à execução física, tanto orçamentárias quanto financeiras dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, em um formato gerencial para apoio às etapas do ciclo de gestão dos PPAs. Entretanto, com o advento do PPA 2012-2015, o sistema como concebido deixou de atender a seus propósitos originais e foi desativado para inserção de informações que tenham como base o ano de 2012.

A nova estrutura do PPA 2012-2015, que apresenta Programas Temáticos, Objetivos, Metas e Iniciativas, além dos Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, buscou evitar a sobreposição entre o Plano e o Orçamento, verificada anteriormente entre os dois instrumentos, e priorizar a relação de complementaridade existente entre eles. Os programas possuem Indicadores e Objetivos. Cada Objetivo é composto por Metas e Iniciativas que, no seu conjunto, expressam o que será feito, em que intensidade e quais os resultados pretendidos. As Iniciativas asseguram o vínculo com as ações orçamentárias, agora detalhadas apenas nas LOAs, vinculadas diretamente aos Programas Temáticos, conforme figura abaixo:

Figura 1. Esquema da integração atual entre PPA 2012-2015 e LOAs.



Com a desativação do SIGPlan, as informações acerca do monitoramento e avaliação do PPA foram incluídas em um novo módulo desenvolvido no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP. O SIOP é um sistema informatizado que suporta processos de planejamento e orçamento do Governo Federal, tendo sido desenvolvido em softwares livres e composto por vários subsistemas: PPA, LDO, LOA, de receitas e de alterações orçamentárias.

Entretanto, com essa desativação, permanecia a necessidade do acompanhamento físico-financeiro das ações orçamentárias, que constam apenas nos Orçamentos, principalmente porque os bens e serviços ofertados à sociedade, oriundos das despesas orçamentárias, precisam ser mensurados. Ademais, é necessário verificar se o produto especificado e sua respectiva meta estão adequados com a descrição e implementação previstas nos atributos da ação. Esta verificação, segundo Figueiredo e Figueiredo (1986), é a mais simples, difundida e comum na administração pública. Em geral, é praticada pelos próprios órgãos encarregados da execução da política e o critério de sucesso se remete à eficácia objetiva do alcance das metas.

Dessa forma, evidenciar o valor físico executado torna-se uma questão indispensável para que, entre outras finalidades, se possam aperfeiçoar os próximos orçamentos públicos a serem elaborados, com foco, sobretudo, em resultados. Por isso, a partir de 2012, a SOF implementou um processo de acompanhamento físico-financeiro das ações orçamentárias, apoiado por uma solução em Tecnologia de Informação - TI, implementada em outro módulo no SIOP.

A conexão entre os dois módulos, citados anteriormente, é feita para aqueles empreendimentos inseridos no PPA 2012-2015, que são identificados por meio de Iniciativas Individualizadas e possuem apenas uma ação e um subtítulo correspondente.

Assim, o Acompanhamento Orçamentário retrata uma situação passada que pode, portanto, não ser mais verdadeira no presente, mas que é de grande valia quando o recorte temporal se aproxima do período em que recursos são utilizados (ao final de um exercício financeiro, p. ex.). Como os dados fornecidos pelo acompanhamento são de conformidade para controle formal, eles são estáticos e permitem a obtenção de subsídios úteis para prestação de contas e transparência exigida pela sociedade, tal qual como previsto na Constituição. O acompanhamento pressupõe uma visão geral do que está sendo acompanhado e a informação proporcionada por ele contribui para realização do monitoramento e avaliação. São utilizados indicadores de eficiência e eficácia como forma de medição e a responsabilidade por executar o acompanhamento recai sobre os administradores e demais responsáveis por bens, dinheiro e valores públicos.

O monitoramento, por sua vez, busca detectar as dificuldades que ocorrem durante a programação para corrigi-las oportunamente. Ao se identificar tempestivamente os pontos frágeis e as restrições, os dados são importantes para proporcionar intervenções corretivas por meio de uma ação proativa do gestor. Essa é uma atividade gerencial que maximiza os resultados. Os dados, por conseguinte, são dinâmicos. As informações do monitoramento são transitórias (dinâmicas) e servem como subsídio para a avaliação. Também faz uso de indicadores de eficácia e os instrumentaliza para uma análise posterior na busca de sinais para efetividade, resultados e impactos, que são comumente buscados quando da avaliação de uma política pública. Quem é responsável por monitorar são os administradores que precisam priorizar os projetos da sua pasta para garantir a efetiva realização. O monitoramento traz subsídios para a tomada de decisão já que trabalha com a especificidade.

O quadro a seguir reúne as diferenças desses conceitos por dimensão:

#### Quadro: Dimensões do Acompanhamento e do Monitoramento

Dimensões	Acompanhamento	Monitoramento
Amplitude	Pressupõe visão geral	Pressupõe especificidade
Aplicação	Dados de conformidade - controle (estático)	Dados para intervenções corretivas/proativas - gerencial (dinâmico)
	Subsídios para prestação de contas e transparência	Subsídios para a tomada de decisão
Forma de Medição	Indicadores de eficiência e eficácia	Indicadores de eficácia e sinais para a efetividade, resultados impactos
Informação	Perene: contribui para o monitoramento e avaliação	Transitória: subsídios para avaliação
Responsabilidade	Atribuída legalmente aos administradores e demais responsáveis por bens, dinheiro e valores públicos	Atribuída aos administradores que precisam priorizar os projetos para garantir a efetiva realização

## Mudanças no acompanhamento da ação orçamentária

O acompanhamento a ser feito nesse módulo será executado em nível de subtítulo das ações orçamentárias considerando a execução física e financeira, para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. O Orçamento de Investimentos, por sua vez, possui seu próprio processo e módulo de acompanhamento no SIOF, que foi desenvolvido pela SOF, mediante a solicitação do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, do Ministério do Planejamento (DEST).

Os objetivos do acompanhamento da execução física e financeira são gerar informações que possibilitem o aperfeiçoamento das ações orçamentárias e, por consequência, aprimorar os orçamentos dos respectivos órgãos setoriais; subsidiar a elaboração da prestação de contas anual do Presidente da República e a transparência na utilização dos recursos públicos para a sociedade, bem como a apuração de custos, especificamente no que se refere à realização física do orçamento da União.

Serão acompanhados, semestralmente, todos os subtítulos das ações orçamentárias que tenham produtos com metas associadas. Não serão acompanhadas ações sem produtos, ações do orçamento de investimentos (esfera 30), como dito anteriormente, e ações não orçamentárias (conceito que agora não existe mais no PPA 2012-2015). Ressalta-se que, para o ano de 2012, foi considerado o período acumulado de janeiro a dezembro. A partir de 2013, esse acompanhamento será feito duas vezes ao ano, ou seja, para o período de janeiro a junho e para o acumulado de janeiro a dezembro.

Estão previstos, no módulo de Acompanhamento Orçamentário do SIOF, campos para comentários gerais a respeito de execução dos seus subtítulos das ações orçamentárias, que deverão ser preenchidos para a obtenção de informações acerca da evolução no alcance da meta estabelecida e sobre o seu alcance efetivo.

Para 2012, a meta física pode ser reprogramada por ocasião da abertura do módulo de Acompanhamento Orçamentário. Para execução de 2013, essa reprogramação física deverá ser feita duas vezes, no meio e no final do ano. Sendo de caráter somente gerencial e não obrigatório, ela tem por finalidade mensurar, de forma mais precisa, os ajustes necessários à apuração dos resultados da ação orçamentária no decorrer do exercício financeiro.

Também haverá a reprogramação financeira, que corresponderá ao limite de empenho (orçamentário) que foi disponibilizado pelo órgão aos subtítulos das ações que estão sendo acompanhadas. Esta reprogramação visa o gerenciamento das metas previstas na LOA de forma mais próxima da realidade dos setoriais, em que ajustes financeiros específicos são efetuados para implementar a programação, mas que nem sempre precisam ser acompanhados de atos legais, sendo, em muitos casos, refinamentos que ocorrem no âmbito de sistemas informatizados, espelhando as atividades de gestão orçamentária-financeira do setorial. Caso não tenha havido reprogramação financeira, o setorial preencherá o sistema com o valor recebido em lei e suas alterações (dotação atual).

Os ajustes no reprogramado físico podem ocorrer por três situações:

- Por conta do emendamento, pois o Congresso Nacional altera a LOA em termos financeiros, mas não as metas físicas;
- Por motivo das alterações orçamentárias, que porventura não tenham sido atualizadas por ocasião da efetivação da alteração orçamentária ocorrida no exercício. Cabe observar que, no caso das ações de benefícios aos servidores, o ajuste é obrigatório no ato da alteração; e
- Revisão do planejamento físico.

Como dados físicos serão acompanhados: a meta LOA, a meta Reprogramada e o Realizado. Os dados financeiros, por sua vez, serão: Dotação Inicial, Dotação Atual, Reprogramação Financeira (Limite Orçamentário), Empenhado, Liquidado (efetivo) e Pago. Todos os campos financeiros, com exceção da Reprogramação Financeira não precisarão ser preenchidos porque virão automaticamente, ou do SIOP, ou do Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI.

Será objeto do acompanhamento, além dos dados solicitados acima, a execução física das ações referentes aos Restos a Pagar Não Processados que forem efetivamente liquidados. Para tanto, o físico das ações, cujos empenhos foram inscritos em restos a pagar não processados, deverá ser informado em campo próprio do módulo de acompanhamento do SIOP. As informações financeiras sobre o RAP não processado serão o inscrito líquido, liquidado e pago e virão automaticamente do SIAFI. Salienta-se que pela possível ocorrência de alterações nas classificações institucional, funcional e programática e/ou de produto e/ou unidade de medida, os campos com valores financeiros de RAP não processados podem vir zerados e assim os setoriais devem registrar os dados efetivos de execução física, caso tenham ocorrido, no realizado físico, e preencher em seguida a justificativa, identificando a programação correlata.

Para ações que apresentam valores de metas físicas com caráter de acumulação como, por exemplo, a de benefícios aos servidores, ressalta-se que os valores a serem preenchidos como reprogramação e de realização da meta física devem ser a média do período, ou seja, de seis meses quando considerado de janeiro a junho e de doze meses para janeiro a dezembro. Portanto, este preenchimento deve obedecer o mesmo critério de quando foi inserida a meta na LOA.

Para fazer o Acompanhamento Orçamentário, que considera os valores físicos e financeiros das ações, são utilizados, como forma de medição, indicadores de eficiência e eficácia. Os dois tipos de indicadores poderão ser em relação à meta apresentada na LOA ou em relação à meta após a reprogramação.

Neste acompanhamento, eficiência significa a relação do valor unitário do produto previsto na LOA e suas alterações, e o realizado no final do período; quanto mais próximo ou maior que um, na maioria

dos casos, é melhor. Da mesma forma a eficácia relaciona as metas de produto previstas e as efetivamente realizadas, sem considerar, contudo, a que custo estas entregas foram produzidas.

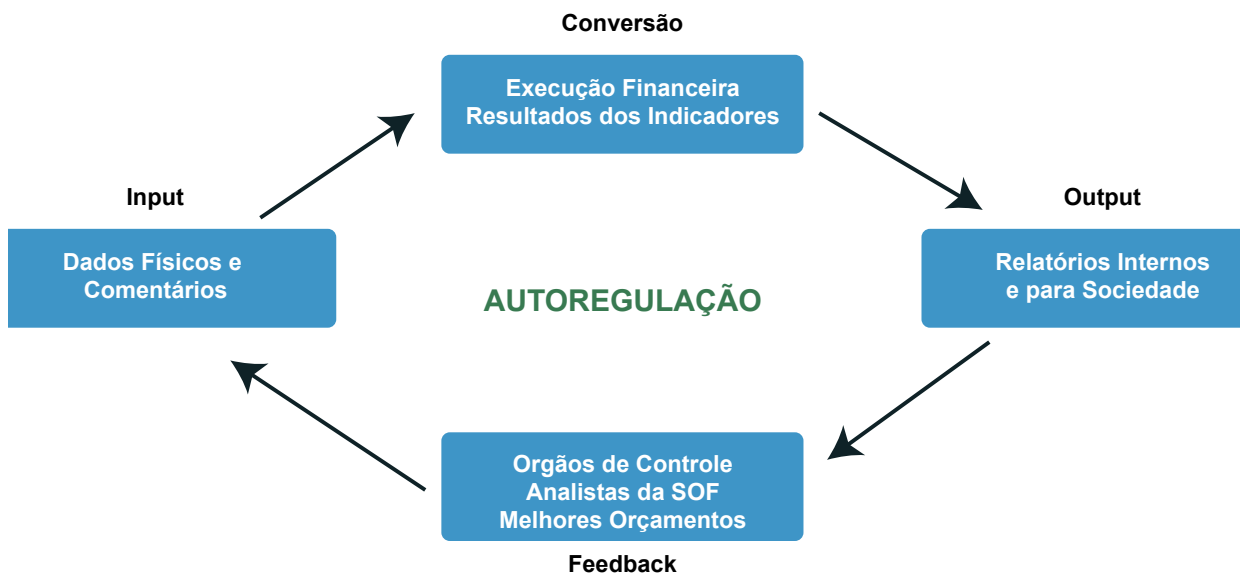
O sistema emitirá quatro tipos de relatórios, a saber: Relatório Resumo da Execução das Ações, Relatório Acompanhamento da Execução, Situação da Coleta e Espelho da Ação Orçamentária. Cada um deles com uma função específica. O Relatório Resumo da Execução das Ações trará, além das informações do cadastro vigente da ação orçamentária, resumo das informações da execução da ação, bem como a meta física realizada que é informada na captação. Este relatório, mais simples, foi formatado para ser disponibilizado à sociedade. O Relatório Acompanhamento da Execução é mais detalhado e traz informações acerca dos dados inseridos na captação referentes ao reprogramado físico e financeiro e os seus respectivos indicadores, além de informações sobre os Restos a Pagar não Processados. A Situação da Coleta permite ao gestor verificar como está o andamento da coleta de dados. O Espelho da Ação traz informações sobre os atributos da ação orçamentária e os indicadores da ação e dos subtítulos, bem como os comentários e justificativas preenchidos pela unidade orçamentária ou diretamente pelo setorial.

Os relatórios citados são os *outputs* de um processo que se inicia a partir de dados físicos e comentários (*inputs*), que são convertidos para propiciar um *feedback* aos atores envolvidos no processo: órgãos de controle e analistas da SOF, possibilitando melhores orçamentos.

Ao construir um sistema informatizado, como o módulo do SIOP para o Acompanhamento Orçamentário, que é atrelado aos resultados do processo de execução orçamentária, pode-se usar a teoria do Funcionalismo (Demo, 1995) para sustentá-lo. Nela, é identificado o processo que deu causa o produto gerado e mostrado como se organizou o efeito deste produto naquele processo influenciado pela conversão que o sistema emprega mediante os *inputs* e *outputs* gerados, baseado em uma lógica que proporciona a autorregulação.

A figura 2 exercita esse ciclo sistêmico de forma simplificada.

**Figura 2. Ciclo Sistêmico Simplificado do Acompanhamento Orçamentário.**



## Considerações Finais

Essa comunicação buscou mostrar que o Acompanhamento Orçamentário desenvolvido no SIOF pode ser um instrumento importante para verificar se os produtos entregues estão em consonância com as especificações e se suas respectivas metas foram alcançadas. Para isso, foram criados campos para comentários onde o gestor deverá apresentar informações sobre a evolução do alcance da meta estabelecida e do alcance efetivo. Com isso, ter-se-á informações úteis para mensuração das entregas efetivas. Isso possibilitará identificar possíveis correções necessárias nos próximos orçamentos ou, até mesmo, a exclusão da programação.

Para o orçamento de 2013 e seguintes, foi criada a figura de Plano Orçamentário – PO. Segundo o Manual Técnico do Orçamento – MTO-2013, o PO é uma identificação orçamentária, de caráter gerencial (não constante na LOA), vinculada à ação orçamentária, que tem por finalidade permitir que tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução ocorram em um nível mais detalhado do que o subtítulo (localizador de gasto) da ação.

Um dos desafios para o acompanhamento físico-financeiro das ações orçamentárias da LOA-2013 é a necessidade de refletir o PO no sistema, uma vez que foram considerados diversos POs para 2013, apesar dos mesmos não constarem em lei. O PO pode ser utilizado como produção pública intermediária, etapa de projeto e/ou de acompanhamento intensivo.

Como avanços propostos, entende-se que o orçamento precisa se aproximar cada vez mais das metas que estão descritas nos Objetivos do PPA, de modo a traduzir o que foi planejado em ações orçamentárias ano após ano. Essa conexão entre o Plano e o Orçamento é de fundamental importân-



cia, pois a vinculação entre planejamento e recursos pode ser observada e mensurada efetivamente. Dessa forma, os produtos e serviços previstos precisam espelhar a escolha da produção pública, principalmente aquelas dependentes de recursos orçamentários para sua realização. Adicionalmente, as restrições e situações pontuais de implementação da política devem ser tratadas em caráter prioritário e selecionadas caso a caso para serem efetivamente monitoradas a fim de não comprometerem o planejamento.

Com isso, é possível elaborar orçamentos focados em resultados e propiciar melhor utilização e controle dos recursos neles aplicados, proporcionando uma gestão pública mais eficaz, pois cria informações que auxiliam o processo de tomada de decisões (BRUMBY e ROBINSON, 2005). Desse modo, o orçamento público estará cada vez mais adequado ao planejamento governamental.

## Referências bibliográficas

BRASIL, Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l10101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10101.htm)>. Acessado em 19 de fevereiro 2013.

\_\_\_\_\_ Lei nº 4.320/93 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: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>. Acessado em 19 de fevereiro 2013.

\_\_\_\_\_ Lei nº 12.593 de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2012/lei/l12593.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12593.htm)> Acessado em 19 de fevereiro 2013.

\_\_\_\_\_ Lei nº 8.447 de 21 de julho de 1992. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 1998 e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8447.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8447.htm)>. Acessado em 19 de fevereiro 2013.

\_\_\_\_\_ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Manual Técnico do Orçamento MTO, versão 2013. Brasília, 2012.

BRUMBY, Jim; ROBINSON, Marc. Does performance budgeting work: an analytical review of the empirical literature. IMF Working Paper 05/210. Washington: International Monetary Fund, 2005.

DEMO, P. Metodologia científica em ciências sociais. São Paulo. Ed. Atlas, 1995.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação de Política e Avaliação de Políticas: um quadro de referências teóricas. Análise e Conjuntura. Belo Horizonte, 1 (3), p. 107-127, set-dez, 1986.