AFO

Professor Paulo Lacerda

@ProfessorPauloLacerda

IGEPP ONLINE

AFO

Técnicas e Evolução

@ProfessorPauloLacerda

Técnicas e Evolução

Introdução

Administração
Ministério do Planejamento
Ministério da Fazenda
Orçamentária
Financeira
Planejar
Créditos
Autorizar
Leis Orçamentarias
Fazenda
Recursos
Fiscal
CUTN
Manual Técnico do Orçamento - MTO
Manual da Contabilidade Aplicado ao Setor Público - MCASP
Economia
Áreas Complementares
Tributária
Contabilidade Pública

Técnicas e Evolução

Evolução

Lei 4.320/1964

Decreto 200/67, Decreto 93.872/86, CF/88, LRF/00, Manuais, etc.

Lei 4320/64 foi a precursora do OP, porém, não garantiu a sua aplicabilidade

Tradicional ou Clássico	Programa ou Moderno
Sem planejamento	Com planejamento
Busca de objeto do Gasto, como uma Ponte	Busca de objetivo do Gasto; resultado auferido da Ponte
Busca de Eficiência (visa ao uso racional dos meios)	Busca de Eficiência, Eficácia e Efetividade (visa fins)
Viabilidade Financeira	Viabilidade Econômica, Social e Fiscal
Mera peça Contábil ou Numérica e controle político	Peça (atende demandas) Econômica (s) e controle econômico
Não há Indicadores de Desempenho (não há metas)	Há indicadores de Desempenho (há metas)
Classificação da Despesa: Institucional* e por Elemento (objeto) *Órgão Orçamentário, *Unidade Orçamentário e *Unidade Administrativa	Classificação da Despesa: Funcional[1] e Programática[2] Área de atuação[1] e objetivo[2]
Base na Inglaterra e nos EUA	Base na ONU
Orçamento Passivo ou “Laissez Faire” – Neutralidade Próprio dos Neoliberais	Orçamento Ativo ou Intervencionista Próprio dos keynesianos

Lei 4.320/1964

Decreto 200/67, Decreto 93.872/86, CF/88, LRF/00, Manuais, etc.

Tradicional ou Clássico

Orçamento "Laissez Faire" – Neutro
Próprio dos Neoliberais

Ações:
Atividades;
Projetos;
Operações Especiais.

Programa ou Moderno

Orçamento Intervencionista
Próprio dos keynesianos

Elementos (8) do Orçamento-Programa

- **Diretrizes**: caminhos ou nortes traçados
- **Programas***: conjunto de ações que atendem uma demanda
- **Objetivos**: são os fins a serem alcançados
- **Indicadores**: metodologia para medir desempenho de programa
- **Ações**: são mecanismos operacionais para atingir um objetivo*
- **Produtos**: itens ofertado pelo Estado à sociedade
- **Meta**: parcela quantitativa e qualitativa de um objetivo
- **Insumos**: elementos necessários à consecução de produto

Variáveis / Tipos **(6)**	**Sinônimo**	**Busca (va)**	**Vantagens**	**Desvantagens**	**Adotado pelo Brasil**

Variáveis / Tipos **(6)**	Sinônimo	Busca (va)	Vantagens	Desvantagens	Adotado pelo Brasil
Programa	Moderno	Objetivos e Resultados com ênfase no planejamento Legalmente estabelecido no Brasil	Planejamento governamental, objetivos e metas de programas, projetos e atividades medidas de desempenho com previsão de custos	Mensuração complexa de resultados, principalmente os intangíveis, como na cultura e educação	Sim*
Tradicional	Clássico	Objetos e Meios	Simplicidade de elaboração e execução	Totalmente dissociado das boas práticas de planejamento e revisão	
Participativo[1]	Gerencial	Participação aberta a todos os cidadãos, embora apenas na elaboração, formulação (discussão) e controle	Participação popular, democracia indireta, fomento à cidadania	Dificuldades institucionais e econômicas; menor margem discricionária nas despesas	

Variáveis / Tipos (6)	Sinônimo	Busca (va)	Vantagens	Desvantagens	Adotado pelo Brasil
Programa	Moderno	Objetivos e Resultados com ênfase no planejamento Legalmente estabelecido no Brasil	Planejamento governamental, objetivos e metas de programas, projetos e atividades medidas de desempenho com previsão de custos	Mensuração complexa de resultados, principalmente os intangíveis, como na cultura e educação	Sim*
Tradicional	Clássico	Objetos e Meios	Simplicidade de elaboração e execução	Totalmente dissociado das boas práticas de planejamento e revisão	
Participativo[1]	Gerencial	Participação aberta a todos os cidadãos, embora apenas na elaboração, formulação (discussão) e controle	Participação popular, democracia indireta, fomento à cidadania	Dificuldades institucionais e econômicas; menor margem discricionária nas despesas	
Base Zero	Estratégico	Análise, revisão, avaliação e auxílio quanto à tomada de decisão, justificando toda e qualquer despesa	Reexame crítico de despesas e justificativas extensas esclarecedoras	Sua elaboração, pois demanda mais tempo e envolvimento de muitos agentes	Não
Incremental	Adicional	Ajustes marginais ou adicionais na Receita e na Despesa	Atualiza e corrige receitas e despesas em relação ao ano anterior	Há ajustes meramente marginais, sem levar em conta aspectos ambientais	
Desempenho*	Funcional	Busca de objetivos e resultados, contudo sem planejamento. Evolução do tradicional	Ênfase na performance a fim de um resultado nos programas de trabalho Instrumentaliza as ações e atividades estatais	Desvinculado do planejamento Metas apenas quantitativas	

Técnicas e Evolução

Evolução – Programa

- ✓ O Orçamento **Programa** teve como base:
  - ❖ Internacional: documento da CEPAL da Organização das Nações Unidas (ONU)/1959 e PPBS - *Planning, Programming, Budgeting and System*;
  - ❖ Nacional: edição da Lei 4.320 de 17 de março de 1964 e regras posteriores.

CEPAL: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

Técnicas e Evolução

Evolução – Orçamento Participativo

As diferenças entre o orçamento Programa e o Participativo são que este:

- Tem participação do cidadão/conselhos, embora apenas na elaboração/aprovação e no controle;
- **Aumenta** a participação **cidadã**, controle **social** a democracia **direta**;
- Aplicado apenas **entes específicos, municípios e DF**, embora a União já tenha experimentado o **"PPA participativo"**;
  - A obrigação de adotar o orçamento participativo **não existe** na prática, porém, há que se ter audiências e congêneres na sua elaboração;
- **Não diminui** a competência dos poderes **Executivo** e **Legislativo**;

Técnicas e Evolução

Evolução – Orçamento Participativo

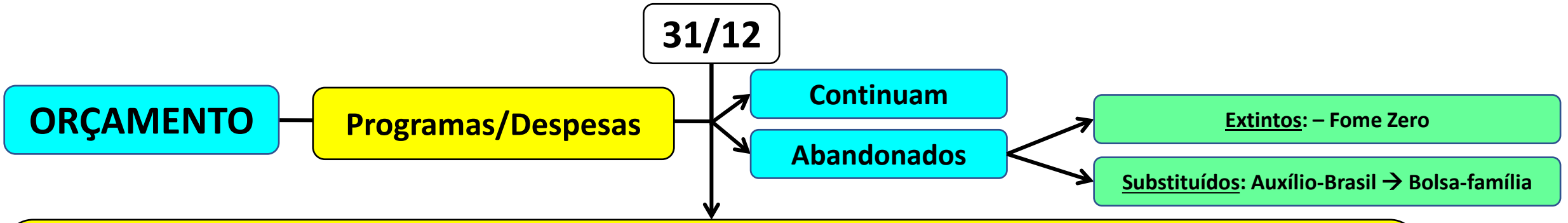
gov.br | Presidência da República

Secretaria-Geral

O Plano Plurianual (PPA) é um documento que está previsto na Constituição de 1988. Ele é elaborado de quatro em quatro anos, sempre no primeiro ano de mandato do presidente. O PPA define metas, diretrizes e programas do Governo. Em 2023, ele será ELABORADO COM APOIO ABERTO DA POPULAÇÃO POR MEIO DA PLATAFORMA BRASIL PARTICIPATIVO. O PPA deve ser entregue às(aos) senadoras(es) e deputadas(os) no Congresso Nacional até 31 de agosto de 2023, junto à Lei Orçamentária Anual (LOA).

Variáveis / Tipos **(6)**	Sinônimo	Busca (va)	Vantagens	Desvantagens	Adotado pelo Brasil
Base Zero	**Estratégico**	**Análise, revisão, avaliação e auxílio quanto à tomada de decisão, justificando toda e qualquer despesa**	**Reexame crítico de despesas e justificativas extensas esclarecedoras**	**Sua elaboração, pois demanda mais tempo e envolvimento de muitos agentes**	**Não**

Orçamento Base-Zero: marco do orçamento base-zero (OBZ) surgiu nos Estados Unidos na década de 1970, no governo Jimmy Carter.



Agentes Justificam, anualmente, cada uma das despesas da UG, enfatizando as necessidades do momento, exigindo um número muito grande de pessoas envolvidas, podendo gerar correria desenfreada em gastar mais a fim de não ter "perdas" para o ano seguinte; tem foco somente na avaliação e tomada de decisão sobre despesas.

Variáveis / Tipos **(6)**	Sinônimo	Busca (va)	Vantagens	Desvantagens	Adotado pelo Brasil
Base Zero	**Estratégico**	**Análise, revisão, avaliação e auxílio quanto à tomada de decisão, justificando toda e qualquer despesa**	**Reexame crítico de despesas e justificativas extensas esclarecedoras**	**Sua elaboração, pois demanda mais tempo e envolvimento de muitos agentes**	**Não**

“Palavras-chaves” para lembrar do orçamento base zero:

1. **Justificativa**;
2. **Pacotes** de decisão;
3. **Abandono** (possível) aos programas passados;
4. Somente às **despesas**;
5. **Avesso** ao orçamento incremental;
6. **Redução** de custos;
7. **Lentidão** de elaboração; e
8. Questionamento acerca das **reais necessidades** de cada área.

Técnicas e Evolução

Evolução – Incremental

- ✓ Orçamento Incremental é:
  - ✓ Para uma corrente doutrinária:
    - ✓ técnica ou peça do orçamento Tradicional/Clássico;
  - ✓ Para outra:
    - ✓ é tipo de orçamento.
  - ✓ Em ambos os casos, avesso ao orçamento Base Zero;

Técnicas e Evolução

Evolução – variáveis do resultado

- ✓ A busca pelo/a:
  - ✓ **Eficiência, Meios e Objeto**: representa o orçamento **tradicional**;
  - ✓ **Eficácia, Objeto e Resultado**: representa o orçamento de **desempenho**;
  - ✓ **Eficiência**, **Eficácia** e **Efetividade**: representa o orçamento **programa**.
  - ✓ **Eficiência**, **Eficácia** e **Efetividade + População**: representa o orçamento **participativo**.
  - ✓ **Justificativa de Despesas**: representa o orçamento **Base Zero;**
  - ✓ **Incremento marginal às Despesas e Receitas:** representa o orçamento **Incremental**.

(FGV - 2017 - ALERJ - Especialista Legislativo - Qualquer Nível Superior) Desde o surgimento da prática orçamentária no setor público, muitas concepções e modelos surgiram influenciados pelas necessidades da própria Administração Pública. Considere os modelos orçamentários e as características apresentadas no quadro a seguir:

(1) Orçamento Tradicional (2) Orçamento por Desempenho (3) Orçamento Base-Zero
(4) Orçamento Programa (5) Orçamento Participativo

( ) Difundido a partir de esforços da ONU e da CEPAL
( ) Ênfase na classificação em unidades administrativas e elementos
( ) Ênfase na tomada de decisões sobre despesas
( ) Legalmente exigido no Brasil
( ) Organicidade dos componentes do planejamento
( ) Reduzida relevância dos aspectos econômicos
( ) Regulamentado por alguns entes federativos brasileiros
( ) Visa instrumentalizar a ação gerencial

A associação correta entre os modelos orçamentários e as características é:

A) 2-3-4-5-1-3-2-1; B) 2-4-2-5-4-1-5-3; C) 3-1-4-5-2-5-2-3; D) 4-1-3-4-4-1-5-2; E) 4-3-1-2-3-4-5-2.

(FGV - 2017 - ALERJ - Especialista Legislativo - Qualquer Nível Superior) Desde o surgimento da prática orçamentária no setor público, muitas concepções e modelos surgiram influenciados pelas necessidades da própria Administração Pública. Considere os modelos orçamentários e as características apresentadas no quadro a seguir:

(1) Orçamento Tradicional (2) Orçamento por Desempenho (3) Orçamento Base-Zero
(4) Orçamento Programa (5) Orçamento Participativo

(4) Difundido a partir de esforços da ONU e da CEPAL
(1) Ênfase na classificação em unidades administrativas e elementos
(3) Ênfase na tomada de decisões sobre despesas
(4) Legalmente exigido no Brasil
(4) Organicidade dos componentes do planejamento
(1) Reduzida relevância dos aspectos econômicos
(5) Regulamentado por alguns entes federativos brasileiros
(2) Visa instrumentalizar a ação gerencial

A associação correta entre os modelos orçamentários e as características é:

A) 2-3-4-5-1-3-2-1; B) 2-4-2-5-4-1-5-3; C) 3-1-4-5-2-5-2-3; **D) 4-1-3-4-4-1-5-2**; E) 4-3-1-2-3-4-5-2.

(FGV - 2026 - AL-RO - Analista Legislativo (Apoio à Advocacia Geral) Com relação aos modelos orçamentários (“tradicional”, “de desempenho”, “programa”, “base zero” e “participativo”), avalie as afirmativas a seguir e assinale (V) para a afirmativa verdadeira e (F) para a falsa.

( ) O orçamento tradicional se caracteriza pelo foco no objeto do gasto e pela elaboração incremental, com ênfase no controle contábil, sem preocupação com finalidades públicas.

( ) O orçamento de desempenho está centrado exclusivamente na identificação de objetivos e metas programáticas, constituindo modelo inteiramente vinculado ao planejamento governamental.

( ) O orçamento-base zero exige que todas as despesas sejam justificadas a cada ciclo orçamentário, partindo-se do pressuposto de revisão completa das atividades.

As afirmativas são, respectivamente,

A) F – V – F

B) V – F – F

C) F – F – V

D) V – V – F

E) V – F – V

(FGV - 2026 - AL-RO - Analista Legislativo (Apoio à Advocacia Geral) Com relação aos modelos orçamentários (“tradicional”, “de desempenho”, “programa”, “base zero” e “participativo”), avalie as afirmativas a seguir e assinale (V) para a afirmativa verdadeira e (F) para a falsa.

(V) O orçamento tradicional se caracteriza pelo foco no objeto do gasto e pela elaboração incremental, com ênfase no controle contábil, sem preocupação com finalidades públicas.

(**F**) O orçamento de **desempenho** está centrado **exclusivamente** na identificação de **objetivos** e **metas** programáticas, constituindo modelo **inteiramente vinculado ao planejamento** governamental.

(V) O orçamento-base zero exige que todas as despesas sejam justificadas a cada ciclo orçamentário, partindo-se do pressuposto de revisão completa das atividades.

As afirmativas são, respectivamente,

A) F – V – F

B) V – F – F

C) F – F – V

D) V – V – F

E) V – F – V

(CESPE / CEBRASPE - 2026 - Prefeitura de Porto Velho - RO – Auditor) Orçamento-programa é definido como a técnica que)

A) incorpora informações de desempenho à peça orçamentária, mas sem organizar necessariamente as despesas em torno de projetos articulados ao planejamento governamental.

B) estrutura a proposta orçamentária a partir da reprodução da despesa autorizada no exercício anterior, com acréscimos ou reduções marginais, preservando a base histórica de gastos como critério principal de decisão.

C) exige a reavaliação integral das despesas a cada novo ciclo orçamentário, sem tomar como ponto de partida obrigatório os programas e dotações anteriormente autorizados.

D) foca predominantemente o objeto do gasto e a classificação dos meios administrativos necessários ao funcionamento dos órgãos, privilegiando o controle formal dos insumos.

E) organiza a despesa segundo programas, objetivos, ações, produtos e metas, permitindo vincular a alocação de recursos ao planejamento governamental e à avaliação da atuação estatal.

(CESPE / CEBRASPE - 2026 - Prefeitura de Porto Velho - RO – Auditor) Orçamento-programa é definido como a técnica que)

A) incorpora informações de desempenho à peça orçamentária, mas **sem** organizar necessariamente as despesas em torno de projetos articulados ao **planejamento** governamental. **Desempenho**

B) estrutura a proposta orçamentária a partir da **reprodução da despesa autorizada no exercício anterior**, com acréscimos ou reduções marginais, preservando a base histórica de gastos como critério principal de decisão. **Incremental**

C) exige a **reavaliação integral** das **despesas** a cada novo ciclo orçamentário, sem tomar como ponto de partida obrigatório os programas e dotações anteriormente autorizados.**BZ**

D) foca predominantemente o **objeto** do gasto e a classificação dos **meios administrativos** necessários ao funcionamento dos órgãos, privilegiando o **controle** formal dos insumos.**OT**

E) organiza a despesa segundo programas, objetivos, ações, produtos e metas, permitindo vincular a alocação de recursos ao planejamento governamental e à avaliação da atuação estatal.

(CESPE / CEBRASPE - 2026 - Telebras - Especialista em Gestão de Telecomunicações - Analista Superior - Subatividade: Administrativo) Suponha que, para justificar a criação de um programa de saúde mental, um analista de recursos humanos vincule a ação à melhoria do indicador de absenteísmo e ao objetivo estratégico de “promoção da qualidade de vida no trabalho”, previsto no plano plurianual. Nessa situação hipotética, a abordagem empregada, que foca nos resultados e no alinhamento estratégico, é uma aplicação direta da técnica do orçamento-programa.

(CESPE / CEBRASPE - 2026 - Telebras - Especialista em Gestão de Telecomunicações - Analista Superior - Subatividade: Administrativo) **Suponha que, para justificar a criação de um programa de saúde mental, um analista de recursos humanos vincule a ação à melhoria do indicador de absenteísmo e ao objetivo estratégico de "promoção da qualidade de vida no trabalho", previsto no plano plurianual. Nessa situação hipotética, a abordagem empregada, que foca nos resultados e no alinhamento estratégico, é uma aplicação direta da técnica do orçamento-programa.**

(CESPE / CEBRASPE - 2026 - SEPLAG-AL - Especialista em Gestão Pública - Especialidade: Planejamento) O orçamento participativo prescinde de planejamento técnico promovido pela administração pública.

(CESPE / CEBRASPE - 2026 - SEPLAG-AL - Especialista em Gestão Pública - Especialidade: Planejamento) O orçamento **participativo** **prescinde** de planejamento técnico promovido pela administração pública.

(CESPE / CEBRASPE - 2026 - ARSAL - Analista de Regulação - Especialidade: Administração) O orçamento base-zero é uma técnica orçamentária em que receitas e despesas são congeladas, impedindo acréscimos nesses valores e promovendo maior controle sobre o processo orçamentário.

(CESPE / CEBRASPE - 2026 - ARSAL - Analista de Regulação - Especialidade: Administração) O orçamento **base-zero** é uma técnica orçamentária em que **receitas** e despesas são **congeladas**, impedindo acréscimos nesses valores e promovendo maior controle sobre o processo orçamentário.

AFO

Professor Paulo Lacerda

@ProfessorPauloLacerda