

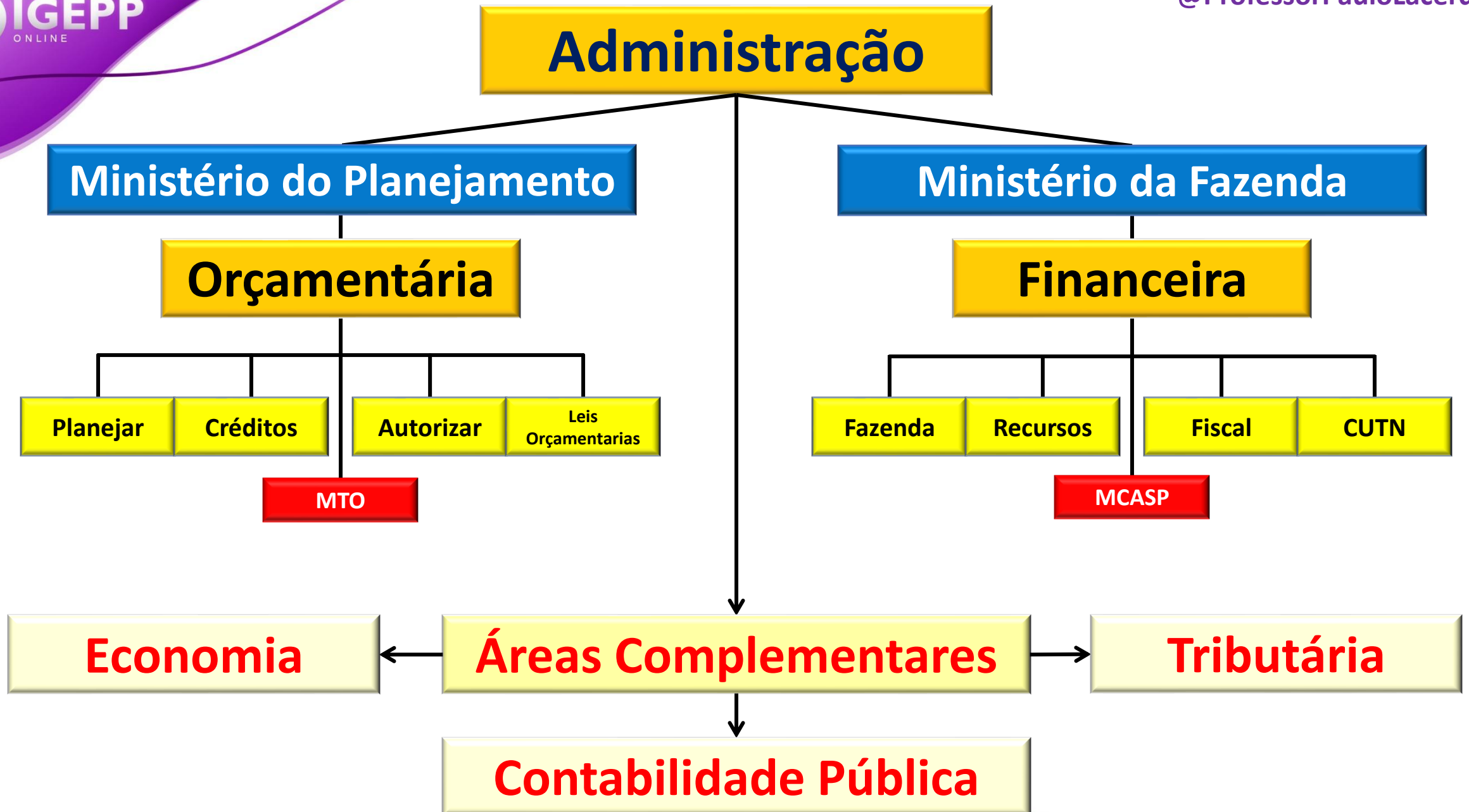


AFO

Professor Paulo Lacerda
@ProfessorPauloLacerda

Técnicas e Evolução

Introdução



Técnicas e Evolução

Evolução

Lei 4.320/1964

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

Tradicional ou Clássico

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

Programa ou Moderno

Sem planejamento

Busca de objeto do Gasto, como uma Ponte

Busca de Eficiência (visa ao uso racional dos meios)

Viabilidade Financeira

Mera peça Contábil ou Numérica e controle político

Não há Indicadores de Desempenho (não há metas)

Classificação da Despesa: Institucional* e por Elemento (objeto)

*Órgão Orçamentário, *Unidade Orçamentário e *Unidade Administrativa

Base na Inglaterra e nos EUA

Orçamento Passivo ou “Laissez Faire” – Neutralidade
Próprio dos Neoliberais

Com planejamento

Busca de objetivo do Gasto; resultado auferido da Ponte

Busca de Eficiência, Eficácia e Efetividade (visa fins)

Viabilidade Econômica, Social e Fiscal

Peça (atende demandas) Econômica (s) e controle econômico

Há indicadores de Desempenho (há metas)

Classificação da Despesa: Funcional¹ e Programática²
Área de atuação¹ e objetivo²

Base na ONU

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

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

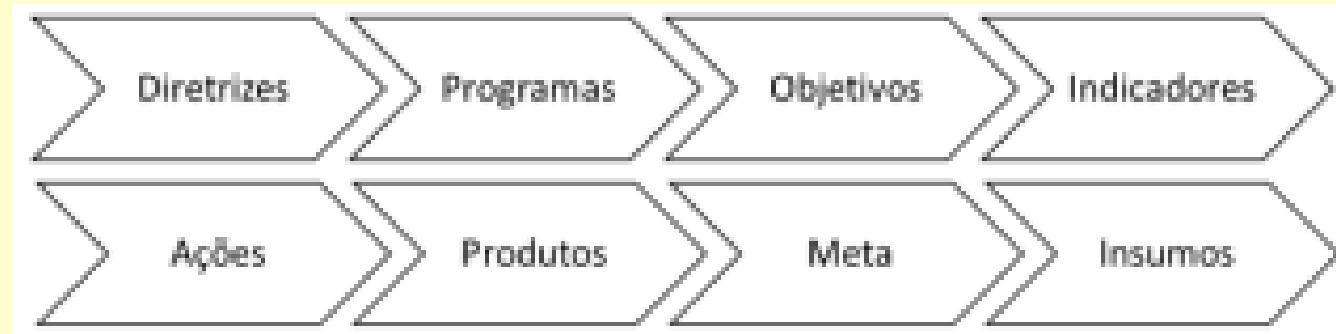
Ações: são mecanismos operacionais para atingir um objetivo*

Produtos: itens ofertado pelo Estado à sociedade

Meta: parcela quantitativa e qualitativa de um objetivo

Insumos: elementos necessários à consecução de produto

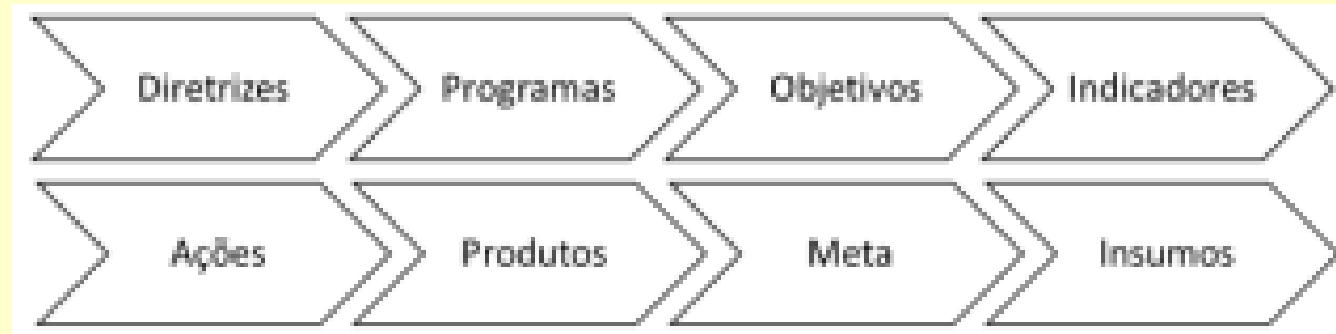
(FGV – TRT/12ª - Analista Administrativo – 2017) O modelo orçamentário vigente no Brasil é baseado nos conceitos de orçamento-programa, cujos elementos básicos estão apresentados na figura a seguir.



A definição de uma metodologia para medir desempenho de programa e os elementos necessários à consecução de produto se referem, respectivamente, a:

- A) diretrizes e ações;*
- B) indicadores e ações.*
- C) indicadores e insumos;*
- D) meta e ações;*
- E) meta e insumos*

(FGV – TRT/12ª - Analista Administrativo – 2017) O modelo orçamentário vigente no Brasil é baseado nos conceitos de orçamento-programa, cujos elementos básicos estão apresentados na figura a seguir.



A definição de uma metodologia para medir desempenho de programa e os elementos necessários à consecução de produto se referem, respectivamente, a:

A) diretrizes e ações;

B) indicadores e ações.

C) indicadores e insumos;

D) meta e ações;

E) meta e insumos

Variáveis Tipos (6)	Tipos de Variáveis				
	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	
Participativo¹	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	

Tradicional

Programa

Participativo

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

CEPAL: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

- ✓ 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.

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** e a democracia indireta;
 - ❖ Cuidado: para a **FGV**, é direta;
- ❖ Aplicado apenas **entes específicos, municípios e DF**, embora a União já tenha experimentado o “**PPA participativo**”;
- ❖ **Não diminui** a competência dos poderes **Executivo e Legislativo**;

Técnicas e Evolução

Evolução – Orçamento Participativo



Presidência da
República

≡ Secretaria-Geral

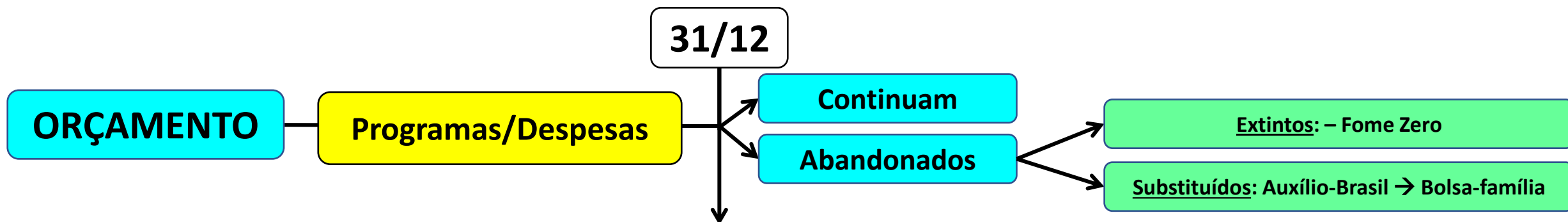


O Plano Plurianual (PPA) é um documento que está previsto na Constituição de 1988. Ele é elaborado de quatro em quatro anos, sempre no primeiro ano de mandato do presidente. O PPA define metas, diretrizes e programas do Governo. Em 2023, ele será **ELABORADO COM APOIO ABERTO DA POPULAÇÃO POR MEIO DA 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).

PPA Participativo

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.

Podemos detectá-lo, no orçamento atual, guardada as devidas proporções, por conta da Emenda Constitucional nº 95/2016, que criou o “teto” para as despesas primárias do governo federal.

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 aos programas passados;
4. Somente às despesas;
5. Averso ao orçamento incremental;
6. Redução de custos;
7. Lentidão de elaboração; e
8. Questionamento acerca das reais necessidades de cada área.

(FGV – Prefeitura de Niterói - RJ - Auditor Municipal de Controle Interno - Controladoria – 2018) O governante de um pequeno país, preocupado com as finanças públicas, decide pesquisar uma nova espécie de orçamento para adotá-la em sua administração. Ele entende que a espécie de orçamento ideal é aquela que justifica anualmente cada uma das despesas, enfatizando as necessidades do momento. Sendo assim, a espécie de orçamento adequada às necessidades desse país é o

- A) base zero.*
- B) tradicional.*
- C) legislativo.*
- D) autorizativo.*
- E) típico.*

*(FGV – Prefeitura de Niterói - RJ - Auditor Municipal de Controle Interno - Controladoria – 2018) O governante de um pequeno país, preocupado com as finanças públicas, decide pesquisar uma nova espécie de orçamento para adotá-la em sua administração. Ele entende que a espécie de orçamento ideal é aquela que **justifica** anualmente cada uma das despesas, enfatizando as necessidades do momento. Sendo assim, a espécie de orçamento adequada às necessidades desse país é o*

- A) base zero.**
- B) tradicional.
- C) legislativo.
- D) autorizativo.
- E) típico.

(FGV – DPE/RJ - Técnico Superior Especializado - Administração de Empresas – 2019) A situação deficitária das contas públicas do governo federal fez com que candidatos à presidência nas eleições de 2018 propusessem mudanças drásticas na técnica de elaboração do orçamento utilizada pelo governo. Uma dessas propostas apresentava a necessidade de que os gestores públicos justificassem anualmente de forma detalhada cada gasto público empregado, sem compromisso com qualquer montante inicial de dotação. Trata-se de técnica conhecida como orçamento:

A) clássico; B) programa; C) base-zero; D) por desempenho; E) de teto móvel.

(FGV – DPE/RJ - Técnico Superior Especializado - Administração de Empresas – 2019) A situação deficitária das contas públicas do governo federal fez com que candidatos à presidência nas eleições de 2018 propusessem mudanças drásticas na técnica de elaboração do orçamento utilizada pelo governo. Uma dessas propostas apresentava a necessidade de que os gestores públicos justificassem anualmente de forma detalhada cada gasto público empregado, sem compromisso com qualquer montante inicial de dotação. Trata-se de técnica conhecida como orçamento:

*A) clássico; B) programa; **C) base-zero**; D) por desempenho; E) de teto móvel.*

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.
 - ✓ Averso 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 – Prefeitura de Niterói - RJ - Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental – 2018) A edição do Decreto Federal nº 2.829/98, que disciplinou o plano plurianual, tornou o orçamento-programa uma realidade no país. Sobre o orçamento-programa, assinale a afirmativa correta.

- A) É elaborado a partir de ajustes incrementais nas receitas e despesas, com base nos orçamentos anteriores.*
- B) Integra o orçamento com o planejamento, quantificando objetivos e fixando metas.*
- C) Contempla a participação direta da população no processo decisório sobre a alocação dos recursos públicos.*
- D) Enfatiza a legalidade das ações do gestor e a aquisição dos meios.*
- E) Evidencia o objeto dos gastos, pautando-se nas necessidades financeiras de cada unidade.*

(FGV – Prefeitura de Niterói - RJ - Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental – 2018) A edição do Decreto Federal nº 2.829/98, que disciplinou o plano plurianual, tornou o orçamento-programa uma realidade no país. Sobre o orçamento-programa, assinale a afirmativa correta.

A) É elaborado a partir de ajustes incrementais nas receitas e despesas, com base nos orçamentos anteriores. **Incremental**

B) Integra o orçamento com o planejamento, quantificando objetivos e fixando metas.

C) Contempla a participação direta da população no processo decisório sobre a alocação dos recursos públicos. **Participativo**

D) Enfatiza a legalidade das ações do gestor e a aquisição dos meios. **Tradicional**

E) Evidencia o objeto dos gastos, pautando-se nas necessidades financeiras de cada unidade. **Tradicional**

(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 - 2025 - TCE-RR - Técnico Administrativo) A aplicação da técnica de Orçamento Base Zero para a elaboração do orçamento público exige

A) a exclusão do caráter misto do orçamento, eliminando a participação do Poder Legislativo no processo fiscalizatório.

B) a implementação de medidas que assegurem maior participação da população, tanto no processo de elaboração quanto no de aprovação do orçamento.

C) o ajuste marginal dos itens de receita e despesa anteriormente previstos, tendo como fundamento o incrementalismo.

D) a adequação periódica do limite máximo de gastos, com base em indicadores como inflação, crescimento econômico e receita disponível.

E) a justificativa detalhada de todas as dotações anualmente, independentemente dos valores orçados nos períodos anteriores.

(FGV - 2025 - TCE-RR - Técnico Administrativo) A aplicação da técnica de Orçamento **Base Zero** para a elaboração do orçamento público exige

A) a exclusão do caráter misto do orçamento, eliminando a participação do Poder Legislativo no processo fiscalizatório.

B) a implementação de medidas que assegurem maior participação da população, tanto no processo de elaboração quanto no de aprovação do orçamento.

C) o ajuste marginal dos itens de receita e despesa anteriormente previstos, tendo como fundamento o incrementalismo.

D) a adequação periódica do limite máximo de gastos, com base em indicadores como inflação, crescimento econômico e receita disponível.

E) a justificativa detalhada de todas as dotações anualmente, independentemente dos valores orçados nos períodos anteriores.

(FGV - 2025 - PGM - RJ - Analista de Procuradoria - Especialidade Administrativa) Considerando a evolução do Orçamento Público no Brasil, avalie as afirmativas a seguir.

I. O orçamento tradicional privilegia um programa de trabalho e um conjunto de objetivos a alcançar, já seu processo orçamentário é associado às atividades de planejamento e programação.

II. O orçamento-programa destaca as metas, os objetivos e as intenções do governo, consolidando um grupo de programas que o governo se propõe a realizar durante um período.

III. O orçamento base zero representa um método alternativo ao modelo incremental do orçamento. Nesse modelo, exige-se a justificativa dos gastos orçamentários, e não apenas as variações em relação ao orçamento do ano anterior.

IV. O objetivo do orçamento participativo é concretizar de forma mais direta e cotidiana o contato entre os cidadãos e a Administração Pública, tornando o cidadão um protagonista da gestão pública.

Está correto o que se afirma em:

A) I, apenas.

B) I, II e III, apenas.

C) II, III e IV, apenas.

D) I, II e IV, apenas.

E) I, II, III e IV.

(FGV - 2025 - PGM - RJ - Analista de Procuradoria - Especialidade Administrativa) Considerando a evolução do Orçamento Público no Brasil, avalie as afirmativas a seguir.

*I. O orçamento **tradicional** privilegia um **programa de trabalho** e um conjunto de **objetivos** a alcançar, já seu processo orçamentário é associado às atividades de **planejamento e programação**.*

II. O orçamento-programa destaca as metas, os objetivos e as intenções do governo, consolidando um grupo de programas que o governo se propõe a realizar durante um período.

III. O orçamento base zero representa um método alternativo ao modelo incremental do orçamento. Nesse modelo, exige-se a justificativa dos gastos orçamentários, e não apenas as variações em relação ao orçamento do ano anterior.

IV. O objetivo do orçamento participativo é concretizar de forma mais direta e cotidiana o contato entre os cidadãos e a Administração Pública, tornando o cidadão um protagonista da gestão pública.

Está correto o que se afirma em:

A) I, apenas.

B) I, II e III, apenas.

C) II, III e IV, apenas.

D) I, II e IV, apenas.

E) I, II, III e IV.

(FGV - 2025 - Prefeitura de São José dos Campos - SP - Analista em Gestão Municipal – Administração) No âmbito da Administração Pública, diferentes modelos orçamentários foram desenvolvidos ao longo do tempo, cada um com características específicas quanto à forma de planejamento, alocação de recursos e foco nos resultados. Esses modelos refletem diferentes concepções de gestão pública e são adotados conforme os objetivos institucionais de cada ente federativo. Com base nesse contexto, assinale a afirmativa correta acerca dos tipos de orçamento.

- A) O orçamento tradicional se caracteriza pelo predomínio do incrementalismo, mantendo, com poucas alterações, os padrões de alocação em relação ao exercício anterior.*
- B) O orçamento por desempenho é voltado à aquisição dos meios necessários para a manutenção da estrutura administrativa, sem foco em metas ou resultados.*
- C) O orçamento base zero utiliza como base os valores praticados no exercício anterior, realizando apenas ajustes incrementais.*
- D) O orçamento participativo tem como característica principal a centralização das decisões orçamentárias nas esferas técnicas da administração pública.*
- E) O orçamento associativo tem como característica principal a descentralização das decisões orçamentárias nas esferas técnicas da administração pública.*

(FGV - 2025 - Prefeitura de São José dos Campos - SP - Analista em Gestão Municipal – Administração) No âmbito da Administração Pública, diferentes modelos orçamentários foram desenvolvidos ao longo do tempo, cada um com características específicas quanto à forma de planejamento, alocação de recursos e foco nos resultados. Esses modelos refletem diferentes concepções de gestão pública e são adotados conforme os objetivos institucionais de cada ente federativo. Com base nesse contexto, assinale a afirmativa correta acerca dos tipos de orçamento.

- A) O orçamento tradicional se caracteriza pelo predomínio do incrementalismo, mantendo, com poucas alterações, os padrões de alocação em relação ao exercício anterior.
- B) O orçamento por **desempenho** é voltado à aquisição dos **meios** necessários para a manutenção da estrutura administrativa, **sem** foco em metas ou resultados.
- C) O orçamento **base zero** utiliza como base os valores praticados **no exercício anterior**, realizando apenas ajustes **incrementais**.
- D) O orçamento **participativo** tem como característica principal a **centralização** das decisões orçamentárias nas esferas técnicas da administração pública.
- E) O orçamento **associativo** tem como característica principal a descentralização das decisões orçamentárias nas esferas técnicas da administração pública.

A group of four students (three women and one man) are gathered around a laptop, looking at the screen with interest. The image is overlaid with a semi-transparent purple filter.

AFO

Professor Paulo Lacerda
@ProfessorPauloLacerda