

**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA  
UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA  
MARCOS ANTÔNIO DE OLIVEIRA**

**FUNDO DE MELHORIA DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR: PROPOSTA DE  
UMA GESTÃO DESCENTRALIZADA**

Florianópolis-SC

2009

**MARCOS ANTÔNIO DE OLIVEIRA**

**FUNDO DE MELHORIA DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR: PROPOSTA DE  
UMA GESTÃO DESCENTRALIZADA**

Monografia apresentada ao Curso de Altos Estudos Estratégicos do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina com especialização *lato sensu* em Administração Pública com ênfase na Gestão Estratégica de Serviços de Bombeiro Militar, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Administração Pública com ênfase na Gestão Estratégica de Serviços de Bombeiro Militar pela Universidade do Sul de Santa Catarina.

Orientador: Prof. Vanderlei Souza, MsC.

Florianópolis-SC

2009

**MARCOS ANTÔNIO DE OLIVEIRA**

**FUNDO DE MELHORIA DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR: PROPOSTA DE  
UMA GESTÃO DESCENTRALIZADA**

Esta Monografia foi julgada adequada a obtenção do título de Especialista em Administração Pública com ênfase na Gestão Estratégica de Serviços de Bombeiro Militar e aprovada em sua forma final pelo Curso de Especialização *latu sensu* em administração Pública com ênfase na Gestão Estratégica de Serviços de Bombeiro Militar, da Universidade do Sul de Santa Catarina.

Florianópolis, 13 de março de 2009.

---

Prof e orientador Vanderlei Souza, MsC  
Universidade do Sul de Santa Catarina

---

Prof Fábio Pugliese, Dr  
Universidade do Sul de Santa Catarina

---

Major BM João Batista Cordeiro Junior, Esp  
Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho primeiramente a Deus, pois a fé nesse ser supremo é a força que guia minhas ações ao longo dos anos.

Dedico também a minha abnegada esposa Izabelli e a meu querido filho Felipe, duas pessoas importantes na minha vida. Suas presenças me deram o ânimo e a vontade necessários para seguir em frente, principalmente nos momentos mais adversos de minha vida.

Dedico finalmente aos meus pais, Anaídes e Maria, que proporcionaram esse momento ao me colocarem no mundo e que são exemplo de pessoas íntegras e dedicadas aos seus filhos. Souberam me educar de forma a também valorizar os seus valores.

## **AGRADECIMENTOS**

*Ao Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, instituição a que tenho orgulho de pertencer e que me proporcionou a oportunidade de participar desse curso.*

*À Unisul, como grande parceira do Corpo de Bombeiros Militar na busca do engrandecimento e da melhoria da qualidade dos profissionais bombeiros.*

*Aos professores e instrutores, pela criatividade, profissionalismo, inteligência e perseverança com que transmitiram seus conhecimentos.*

*Aos colegas de curso pelos momentos felizes e descontraídos que passamos juntos.*

*É melhor arriscar coisas grandiosas, alcançando triunfo e glória, mesmo expondo-se à derrota, do que formar fila com os pobres de espírito que nem gozam muito, nem sofrem muito, porque vivem numa penumbra cinzenta e não conhecem vitória nem derrota.*

*(Theodore Roosevelt)*

## RESUMO

O presente estudo tem por objetivo central apresentar proposta de uma gestão descentralizada do Fundo de Melhoria do Corpo de Bombeiros – FUMCBM. Atualmente a gestão do FUMCBM é realizada de forma centralizada pela Divisão de Logística e Finanças – DiLF. Esse órgão, dentro da estrutura do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina - CBMSC, é o responsável pela realização da execução do orçamento da Corporação ao longo do ano. Conforme suas necessidades, as Organizações de Bombeiro Militar - OBMs espalhadas pelo Estado fazem solicitação de empenhamento de despesa, via internet, à DiLF. Diante de tais solicitações e com base no orçamento disponível, a DiLF analisa o pedido deferindo-o ou não. A proposta a ser apresentada concede autonomia aos batalhões de bombeiro militar (BBM) para gerenciarem alguns itens relacionados ao custeio das OBMs sob sua jurisdição, mais relacionados ao dia-a-dia das OBMs. Para tanto seria criada a figura administrativa da Unidade Gestora. Cada batalhão, sob o enfoque administrativo, seria uma Unidade Gestora que possuiria saldo orçamentário para realizar na sua área de jurisdição todas as etapas da despesa. Os recursos humanos utilizados nessa atividade necessitariam ser capacitados para realizar o serviço a contento, dentro dos padrões exigidos pelos órgãos de controle interno e externo do Estado, Municípios e União.

**Palavras-chave:** Fundo de Melhoria do Corpo de Bombeiros. Descentralização. Gestão Orçamentária.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	13
1.1 JUSTIFICATIVA.....	13
1.2 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA.....	14
1.3 OBJETIVO GERAL.....	16
1.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	17
1.5 METODOLOGIA.....	17
<b>2 O ESTADO E A ADMINISTRAÇÃO ORÇAMENTÁRIA</b> .....	18
2.1 A IMPORTÂNCIA DO ESTADO.....	18
2.2 FORMAS DE EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS.....	18
2.3 PLANEJAMENTO.....	20
<b>2.3.1 Planejamento Orçamentário</b> .....	21
<b>2.3.2 Previsão Legal</b> .....	21
<b>2.3.3 Plano Plurianual (PPA)</b> .....	22
<b>2.3.4 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)</b> .....	24
<b>2.3.5 Lei Orçamentária Anual (LOA)</b> .....	26
2.4 ORÇAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO.....	29
<b>2.4.1 O ciclo orçamentário</b> .....	30
<b>2.4.2 O ciclo orçamentário na administração pública estadual</b> .....	30
2.4.2.1 Elaboração.....	30
2.4.2.2 Apreciação e votação pelo Poder Legislativo.....	31
2.4.2.3 Execução orçamentária.....	31
2.4.2.4 Controle.....	32
2.5 PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS.....	33

<b>2.5.1 Princípio da legalidade</b> .....	33
<b>2.5.2 Princípio da universalidade</b> .....	34
<b>2.5.3 Princípio do orçamento bruto</b> .....	34
<b>2.5.4 Princípio da unidade</b> .....	34
<b>2.5.5 Princípio da anualidade ou periodicidade</b> .....	34
<b>2.5.6 Princípio da precedência</b> .....	35
<b>2.6.7 Princípio da exclusividade</b> .....	35
<b>2.5.8 Princípio da especificação</b> .....	35
<b>2.5.9 Princípio da não afetação da receita</b> .....	35
<b>2.5.10 Princípio da proibição dos estornos de verbas</b> .....	36
<b>2.5.11 Princípio do equilíbrio</b> .....	36
<b>2.5.12 Princípio da clareza</b> .....	37
<b>2.5.13 Princípio da publicidade</b> .....	37
<b>2.5.14 Princípio da exatidão</b> .....	37
<b>2.5.15 Princípio da programação</b> .....	37
<b>2.6 RECEITA PÚBLICA</b> .....	37
<b>2.6.1 Classificação da receita pública</b> .....	38
2.6.1.1 Quanto ao sentido.....	38
2.6.1.1.1 <i>Ampla ou lato</i> .....	38
2.6.1.1.2 <i>Restrito</i> .....	38
2.6.1.2 Quanto à competência do ente da federação.....	38
2.6.1.2.1 <i>Federal</i> .....	38
2.6.1.2.2 <i>Estadual (Distrital)</i> .....	38
2.6.1.2.3 <i>Municipal</i> .....	39
2.6.1.3 Quanto à regularidade.....	39

2.6.1.3.1 Ordinárias.....	39
2.6.1.3.2 Extraordinárias.....	39
2.6.1.4 Quanto à natureza.....	39
2.6.1.4.1 Orçamentárias.....	39
2.6.1.4.2 Extra-orçamentárias.....	39
2.6.1.5 Quanto à categoria econômica (classificação conforme Lei nº 4.320/64).....	39
2.6.1.5.1 Correntes.....	39
2.6.1.5.2 De Capital.....	39
2.6.1.6 Quanto à afetação patrimonial.....	39
2.6.1.6.1 Efetivas.....	40
2.6.1.6.2 Por mutações patrimoniais.....	40
2.6.1.7 Quanto à coercitividade.....	40
2.6.1.7.1 Originadas (ou de economia privada ou de direito privado).....	40
2.6.1.7.2 Derivadas (ou de economia pública ou de direito público).....	40
<b>2.6.2 Processamento da receita.....</b>	<b>40</b>
2.6.2.1 Estimação.....	40
2.6.2.2 Lançamento.....	40
2.6.2.3 Arrecadação.....	40
2.6.2.4 Recolhimento.....	41
<b>2.7 DESPESA PÚBLICA.....</b>	<b>41</b>
<b>2.7.1 Classificação da despesa pública.....</b>	<b>41</b>
2.7.1.1 Quanto ao grupo.....	41
2.7.1.1.1 Orçamentárias.....	41
2.7.1.1.2 Extra-orçamentárias.....	41
2.7.1.2 Quanto à competência do ente federal.....	42

2.7.1.2.1 <i>Despesa Federal</i> .....	42
2.7.1.2.2 <i>Despesa Estadual</i> .....	42
2.7.1.2.3 <i>Despesa Municipal</i> .....	42
2.7.1.3 Quanto à regularidade.....	42
2.7.1.3.1 <i>Despesas ordinárias</i> .....	42
2.7.1.3.2 <i>Despesas extraordinárias</i> .....	42
2.7.1.4 Quanto à categoria econômica (classificação conforme Lei nº 4.320/64).....	42
2.7.1.4.1 <i>Correntes</i> .....	42
2.7.1.4.2 <i>De capital</i> .....	42
2.7.1.5 Quanto à natureza da despesa.....	43
2.7.1.5.1 <i>Categorias econômicas</i> .....	44
2.7.1.5.2 <i>Grupos de natureza de despesa</i> .....	44
2.7.1.5.3 <i>Modalidades de aplicação</i> .....	44
2.7.1.5.4 <i>Elementos de despesa</i> .....	44
2.7.1.6 Quanto ao tipo de classificação .....	44
2.7.1.6.1 <i>Funcional</i> .....	45
2.7.1.6.2 <i>Programática</i> .....	46
2.7.1.7 Quanto à afetação patrimonial.....	46
2.7.1.7.1 <i>Efetivas</i> .....	46
2.7.1.7.2 <i>Por mutações patrimoniais</i> .....	47
2.7.1.8 Quanto à classificação institucional.....	47
2.7.1.8.1 <i>Unidade orçamentária</i> .....	47
2.7.1.8.2 <i>Órgão</i> .....	47
2.8 ESTÁGIOS DA DESPESA.....	47
<b>2.8.1 Programação da despesa</b> .....	<b>47</b>

<b>2.8.2 Licitação</b> .....	48
<b>2.8.3 Empenho</b> .....	48
<b>2.8.4 Liquidação</b> .....	49
<b>2.8.5 Suprimento</b> .....	50
<b>2.8.6 Pagamento</b> .....	50
<b>3 GESTÃO DESCENTRALIZADA</b> .....	51
3.1 A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO ESTADO.....	51
3.2 A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO FUMCBM – MOD. CENTRALIZADO.....	55
3.3 DESVANTAGENS DO MODELO CENTRALIZADO.....	57
3.4 DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO ADMINISTRATIVA.....	57
3.5 PROPOSTA DE UMA GESTÃO DESCENTRALIZADA DO FUMCBM.....	60
<b>3.5.1 Considerações iniciais</b> .....	60
<b>3.5.2 Descentralização interna e externa</b> .....	61
<b>3.5.3 Proposta</b> .....	62
<b>3.5.4 Definições</b> .....	66
<b>3.5.5 Desembolso financeiro</b> .....	67
<b>3.5.6 Responsabilidade pela execução orçamentária</b> .....	68
<b>3.5.7 Controle contábil</b> .....	69
3.6 VANTAGENS DA DESCENTRALIZAÇÃO.....	69
<b>4 CONCLUSÃO</b> .....	71
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	73

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho monográfico tem como escopo propor a descentralização orçamentária no âmbito do CBMSC.

Para se conseguir a descentralização orçamentária entende-se que algumas mudanças deverão ser em nível de Corporação, outras envolverão outros órgãos da administração estatal, tal como a Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão (SPG) e Secretaria de Estado da Fazenda (SEF).

Em nível da Corporação atualmente já se executa uma espécie de “descentralização extra orçamentária”, gerenciada pelo Chefe do Departamento de Logística da DiLF. Essa prática se caracteriza pela reserva em nível de DiLF, de cota orçamentária para o uso no custeio das unidades dos batalhões de bombeiro militar da Corporação, dentro de sua área de jurisdição. Essa reserva de cota orçamentária diz respeito somente a itens orçamentários afetos a manutenção de viaturas e quartéis, por mês por batalhão operacional, incluindo despesas com prestação de serviços e aquisição de peças.

Concluindo, entende-se que a descentralização orçamentária poderá ocorrer através da transferência de recursos orçamentários entre a unidade orçamentária (UO) correspondente ao FUMCBM (UO 1685) e as unidades gestoras (UG), que seriam cada batalhão BM. Cada batalhão (UG) funcionaria como uma filial da unidade gestora principal (UO) e receberia uma parcela do orçamento anual previsto para a UO 1685. O batalhão, através de uma estrutura de logística e finanças a ser montada, seria responsável por administrar esse orçamento, ou seja, seria responsável pela execução orçamentária, não de forma completa, mas sim somente dos itens relacionados ao custeio das OBM de sua jurisdição. Os desembolsos financeiros ficariam sendo gerenciados pela SEF (Secretaria de Estado da Fazenda), através do sistema da conta única, como ocorre atualmente. O controle contábil poderia ser centralizado ou descentralizado, conforme a conveniência e oportunidade.

### 1.1 JUSTIFICATIVA

Essa pesquisa se justifica pela tentativa de buscar indiretamente a valorização do bombeiro que muitas vezes vê o pedido formulado, por sua organização, de compra/conserto denegado por conta da inexistência de recursos orçamentários. Se quisermos uma instituição forte, bem equipada, bem treinada e preparada para o futuro, temos obrigatoriamente pensar no uso racional e inteligente dos recursos orçamentários colocados a disposição da Corporação.

O presente trabalho científico tem sua relevância pela tentativa de fornecer à Corporação um instrumento moderno de gerenciamento administrativo, em consonância com a política estadual de descentralização e desconcentração de recursos e com a experiência de outros povos, principalmente o Europeu, e outras organizações, visando implementar um modelo de gestão orçamentário mais moderno.

Finalmente resta claro que se o modelo gerencial a ser proposto for benéfico à Corporação no sentido de agregar agilidade, eficiência e utilidade, todos sairão ganhando. Ganham os bombeiros que terão suas solicitações atendidas, uma vez que haverá mais recursos para uso, tendo em vista que eles não ficarão mais nos meandros da burocracia estatal, ao final de cada exercício. Ganha a Corporação que terá um aumento na qualidade do serviço oferecido à população e ganhará a sociedade que poderá usufruir desse serviço de qualidade, com ênfase na função social do Corpo de Bombeiros Militar.

## 1.2 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

No ano de 2003, aconteceu a separação do CBMSC da estrutura da Polícia Militar de Santa Catarina (PMSC), por meio da Emenda Constitucional n° 33, de 13 de junho de 2003.

Em decorrência dessa separação, o CBMSC passou a ter autonomia administrativa, orçamentária e financeira em relação a PMSC, tal qual outras instituições do Estado. Com a separação, o CBMSC ganhou duas unidades orçamentárias (UO). Uma destinada a receber os recursos previstos para pagamento da folha de pessoal, código UO 1602 e a outra destinada a receber os recursos do recém criado Fundo de Melhoria do Corpo de Bombeiros Militar de

Santa Catarina (FUMCBM), código UO 1685, responsável por operacionalizar todo o custeio e investimentos da corporação.

Nessas UO, o orçamento do CBSMC passou a ser alimentado anualmente pelo CIASC no sistema orçamentário, após ter sido aprovado pelo Poder Legislativo, e tão logo a SPG ter elaborado o Quadro de Detalhamento de Despesa (QDD). O modelo centralizador de gestão orçamentária adotado pelo Estado, através da SPG, em relação ao CBMSC, é uma reprodução do modelo adotado em relação a outros fundos já existentes.

Com a realização da execução orçamentária, que se iniciou no ano de 2005, verificou-se via de regra, que sempre houve sobra de recursos orçamentários e financeiros no final de cada ano e que esses recursos não foram utilizados na totalidade por diversos motivos.

O modelo gerencial centralizado de gestão de recursos orçamentários e financeiros adotado pelo Estado em relação a alguns de seus órgãos, entre eles o Corpo de Bombeiro Militar de Santa Catarina (CBMSC), faz com que muitos recursos orçamentários e financeiros, ao final de cada ano, não sejam utilizados, sendo que poderiam ser aproveitados para resolver problemas de custeio e investimento presentes, de um modo geral, em toda a Corporação. Esses recursos poderiam estar sendo utilizados pelos vários órgãos que compõem a estrutura do CBMSC, ao invés de invariavelmente serem anulados pelo Estado ao final de cada exercício, no caso específico dos orçamentários..

A não utilização desses recursos ocorre por diversos fatores, alguns originados no seio da própria Corporação, outros originados fora da Corporação, levados a efeito por órgãos da Administração Pública Estadual como a Secretaria de Estado da Fazenda (SEF) e Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SPG), através dos famosos contingenciamentos.

A centralização também dificulta a utilização dos recursos, com base nas peculiaridades das várias regiões do Estado. A descentralização, ao contrário, prioriza as empresas da região, tendo em vista que os recursos orçamentários e financeiros serão aplicados localmente, valorizando assim o comércio, a indústria e os serviços locais.

A centralização é extremamente prejudicial à corporação na medida em que muitas vezes, a resolução de problemas diários de custeio não é efetivada por falta de recursos orçamentários para atendimento das solicitações.

A centralização orçamentária dificulta a utilização desses recursos, ao passo que a descentralização, a priori, poderia contribuir para o uso mais racional e prático dos mesmos.

Resumindo: em que medida é viável um modelo descentralizado para a gestão do FUMCBM? É o que esta pesquisa tentará comprovar?

A importância e necessidade desse estudo para a Corporação reside no fato de que a pesquisa pretende levantar e relatar subsídios teóricos e práticos que possibilitem a análise e implantação futura de um modelo de gestão do FUMCBM, visando o uso racional dos recursos orçamentários, atualmente postos à disposição da Corporação, de modo que possam ser utilizados na sua totalidade, em vez que no modelo proposto haverá espaço para a maior agilidade da tarefa de gerenciamento desses recursos, visto que a idéia é que os mesmos sejam administrados nas sedes de batalhões do Corpo de Bombeiros, em consonância com os anseios e necessidades das organizações locais.

O objetivo desse trabalho reside na intenção de se encontrar um novo modelo de gestão orçamentário que atenda às necessidades da Corporação e possibilite a utilização da totalidade dos recursos anuais previstos para o FUMCBM,

Busca-se, portanto, viabilizar um modelo de gestão orçamentário descentralizado, visando atender às necessidades locais e evitando-se a perda de recursos orçamentários, cada vez mais escassos.

### 1.3 OBJETIVO GERAL

Viabilizar um modelo gerencial que possibilite o uso do montante orçamentário previsto no orçamento anual do FUMCBM, por parte das unidades do CBMSC em nível de batalhão, de modo a fazer com que a cada ano, o orçamento do FUMCBM seja descentralizado e assim distribuído, possibilitando condições para que seja consumido e utilizado no custeio da corporação, dentro da área de jurisdição da unidade de bombeiro sede de UG.

#### 1.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Descrever o modelo atual de gerenciamento da execução orçamentária do FUMCBM;

Relacionar as desvantagens do modelo atual;

Apresentar um novo modelo gerencial para a execução orçamentária do FUMCBM, baseado na execução descentralizada;

Relacionar as vantagens desse novo modelo.

#### 1.5 METODOLOGIA

Para a consecução do presente trabalho elegemos o método dedutivo para a abordagem do tema, por ser o que mais atende às características de um trabalho monográfico.

A presente pesquisa apresenta características de uma pesquisa aplicada, podendo a curto e médio prazo, ter aplicação prática imediata no âmbito da Corporação, gerando bons frutos e auxiliando a Corporação a gerir com qualidade, eficiência e eficácia os recursos orçamentários colocados a sua disposição. O tipo de pesquisa poderá ser também exploratório, pois torna explícito o problema e a hipótese verificados. Adotamos a técnica de pesquisa bibliográfica e documental, utilizando a legislação vigente e outras fontes de consulta como forma de embasar cientificamente o tema proposto.

## **2 O ESTADO E A ADMINISTRAÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

### **2.1 A IMPORTÂNCIA DO ESTADO**

A população das cidades está crescendo e as necessidades da população crescem igualmente. Esse crescimento acontece em razão de uma série de fatores, entre os quais: as doenças de uma maneira geral estão matando menos, os avanços da medicina nas últimas décadas com a implementação de novos tipos de tratamentos, de novas vacinas; a descoberta de remédios mais eficazes, o investimento em obras de saneamento básico, em água tratada, em programas de saúde, ou seja, de uma melhor infra estrutura nas cidades; o aumento da produção de alimentos no campo; a implementação de políticas públicas de inclusão social, de distribuição de renda, etc.

Para fazer frente às necessidades dessa população crescente, os governos têm que investir em infra-estrutura e na criação e manutenção de uma série de serviços, alguns dos quais já foram citados acima. Esses serviços, para efetivamente serem postos à disposição das pessoas, necessitam ser custeados, ou seja, o poder público necessita de recursos financeiros para poder bancá-los. Via de regra, os recursos financeiros necessários provém dos tributos que as pessoas recolhem aos cofres públicos.

Esses recursos, chamados de públicos, para serem utilizados necessitam de um planejamento prévio, o chamado planejamento orçamentário. O planejamento orçamentário então passou a ser considerado um instrumento de administração pública, com o objetivo de melhorar a qualidade das decisões dos administradores públicos e, por conseguinte, a qualidade dos serviços prestados pelas instituições públicas, visando alcançar o bem comum.

### **2.2 FORMAS DE EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS**

Conforme nos ensina Gasparini (2007, p. 310), “duas, portanto, são as formas de oferecimento dos serviços públicos: a centralizada e a descentralizada.”

A princípio, essas duas formas de oferecimento dos serviços públicos deveriam ser entendidas como Administração Direta (para a forma centralizada) e Administração Indireta (para a forma descentralizada) respectivamente. Porém a edição do Decreto-lei n° 200, de 25 de fevereiro de 1967, adotou alguns critérios de classificação para a Administração Indireta, que misturam regime jurídico e natureza das atividades de entidades públicas com privadas, que não levam a essa conclusão, ao contrário, afastam o entendimento nesse sentido. Conforme o referido decreto-lei, a Administração Direta é aquela que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios. Esse entendimento pode ser aplicado também aos Estados e municípios, relativo aos seus respectivos órgãos. Como Administração Indireta, o mesmo decreto-lei entende ser aquela que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: Autarquias, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações Públicas. Ficaram fora dessa definição os casos em que a atividade administrativa é prestada por particulares, concessionários de serviços públicos, ou por delegados de função ou ofício público (caso dos cartórios). O modelo construído pelo Decreto-lei n° 200/67 mostra-se portando inadequado para abarcar todas as modalidades pelas quais se exercem as atividades administrativas públicas.

Visando corrigir esse lapso, no sentido de abranger as atividades que ficaram de fora, o Decreto-lei n° 200/67, se valeu da palavra “descentralização” para completar o entendimento que se deve ter de Administração Indireta. Conforme o art. 10, § 1° do referido decreto-lei, a execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada através da prática em três planos principais:

- a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;
- b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;
- c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

Segundo Mello (2006 p. 152):

No primeiro ‘plano’ referido, é de se presumir que esteja reportado, ao menos parcialmente, ao que se denomina de “desconcentração” (distribuição de poderes dentro de uma mesma pessoa jurídica), e na Itália é conhecida como “descentralização burocrática” ou “hierárquica”. No

segundo “plano” o que está em pauta é realmente uma descentralização por concessão, se se tratar de prestação de atividade material, ou por delegação, se se tratar de desempenho de atividade jurídica (como a fiscalização de pesos e medidas, por exemplo), cujo exercício seja trespasado em prol de algum Estado da Federação. No último “plano” mencionado tem-se pura e simplesmente uma concessão de serviço público a particular ou um contrato de outra tipologia, conforme ali mesmo se esclarece. A menção feita à “delegação” é dispicienda, já que estaria inclusa em uma das hipóteses anteriores ou não seria caso de descentralização propriamente dita.

As formas de execução dos serviços públicos em administração direta e indireta estão ainda referenciados na Constituição Federal. O Caput do art. 37 da Constituição Federal faz referência a forma de execução dos serviços públicos. Vejamos o que diz o texto: “a administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios [...]”.

Por Administração Direta entende-se a situação em que “os serviços e as competências para prestá-los estão distribuídos pelos diversos órgãos que compõem a entidade política por eles responsável” (Gasparini, 2007, p.311).

Por Administração Indireta entende-se ser quando “a atividade administrativa (titularidade e execução) ou a sua mera execução é atribuída a outra entidade, distinta da Administração Pública, para que a realize” (Gasparini, 2007, p.311,312).

## 2.3 PLANEJAMENTO

Cabe ao Estado o dever de operacionalizar os serviços públicos que a sociedade necessita e garantir o seu custeio. Para executar essa tarefa, o Estado tem que utilizar os recursos financeiros arrecadados na forma de tributos junto aos indivíduos e as empresas. Conhecemos esse processo como política tributária.

A maneira através da qual o Estado utiliza esses recursos, que se materializa pelos gastos públicos, caracteriza-se como política orçamentária.

A política orçamentária é realizada através do planejamento, que possui o consenso de ser um processo dinâmico. O Estado, para atingir os seus objetivos, tem que utilizar a ferramenta do planejamento. Sendo assim, o planejamento de suas ações ao longo do tempo, torna-se peça muito importante e, diga-se de passagem, essencial para o sucesso dessa empreitada.

Segundo Silva (2002, p. 612), planejamento “é o mesmo que plano, isto é, programa de realizações fixado para ser cumprido dentro de um certo prazo ou período”. Numa visão mais prática, planejamento é um instrumento da qual Estado se utiliza para realizar os seus objetivos, que são estão baseados nos seus deveres constitucionais.

O planejamento então é um processo contínuo que fundamenta, antecede e acompanha a elaboração orçamentária. Para Pereira (1999, p. 119) planejar “significa dar transparência e consistência à própria ação, fixando metas e prazos para orientação e prevendo os meios necessários para alcançá-los”. O planejamento é sempre anterior à ação, procurando fazer com que esta se torne eficaz, em consonância com o objetivo de Estado de promover o bem comum.

### **2.3.1 Planejamento orçamentário**

O planejamento orçamentário compreende as seguintes ações dentro do planejamento público: Elaboração do Plano Plurianual (PPA) pelo Poder Executivo e apreciação pelo Legislativo; elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) pelo Poder Executivo e apreciação pelo Legislativo; elaboração da proposta orçamentária pelo Poder Executivo e apreciação pelo Legislativo, transformando-a na Lei Orçamentária Anual (LOA); execução dos orçamentos aprovados; avaliação da execução dos orçamentos e julgamento das Contas.

Tanto o PPA, quanto a LDO e a LOA são de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, sendo submetidas à apreciação do Poder Legislativo para aprovação.

### **2.3.2 Previsão legal**

No ordenamento jurídico brasileiro os instrumentos de planejamento são tratados como lei. Normas constitucionais e infraconstitucionais estabelecem regras para sua elaboração e aprovação e leis financeiras estabelecem critérios de ordem científica para sua composição. Devido a importância do planejamento orçamentário na administração pública, o legislador constitucional federal inseriu na CF alguns preceitos e normas relativas a questão orçamentária a serem observados por todos

os entes públicos, que estão previstos nos artigos 85, XXIII e 165 a 169 da Constituição Federal.

Segundo o art. 85, XXIII:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

I – [...];

II – [...];

.

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;

Vejamos o que determina o caput do art 165:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

Em nível de Estado de Santa Catarina, com o objetivo de responder às demandas da sociedade que clama por serviços públicos de qualidade, o legislador Catarinense ao elaborar a Constituição de 1989, como não poderia deixar de ser, inseriu no texto constitucional da carta catarinense os regramentos já previstos na Constituição Federal.

Nos art. 120 a 124 da Constituição Estadual (CE), estão elencados os instrumentos que o governo utiliza para elaborar o orçamento do Estado, além de outros detalhes a serem observados quando elaboração do orçamento. São eles: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento anual.

O caput do art. 120 da CE reza que:

Art. 120. O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, estruturados em Programas Governamentais, serão estabelecidos em leis de iniciativa do Poder Executivo, precedidas da realização do Congresso Estadual do Planejamento Participativo, de acordo com o disposto em Lei Complementar.

Os outros entes públicos, no caso os Municípios e o Distrito Federal, por força do Princípio do Federalismo, têm que observar obrigatoriamente as regras previstas na Constituição Federal.

### **2.3.3 Plano Plurianual (PPA)**

Segundo Peres et alli (1997, p.42), o PPA:

É a programação global da gestão do governante, onde o Chefe do Poder Executivo elabora os programas e projetos de desenvolvimento setorial e/ou regional da sua jurisdição administrativa, e também, servirá de base para as programações anuais de manutenção e/ou custeio de serviços já existentes.

O PPA é o um instrumento de planejamento governamental de médio prazo. Sua vigência é de 4 (quatro) anos, regra válida para todos os entes públicos.

Segundo Pascoal (2006, p. 35) o PPA “começa a produzir efeitos a partir do segundo exercício financeiro do mandato do Chefe do Poder Executivo até o final do do primeiro mandato do Chefe do Poder Executivo subsequente”.

Tal medida tem grande importância na Administração Pública na medida em que esta regra não está colocada de forma irresponsável e sem motivação. Sua razão de existir está no fato de que se procura evitar a descontinuidade dos programas governamentais, uma vez sua vigência não coincide com o mandato do Chefe do Poder Executivo.

O projeto de plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato governamental subsequente, será encaminhado para à Assembléia Legislativa do Estado, até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa, conforme art 35, I do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CE.

Seu objetivo principal, segundo o § 1º do art 120 da CE é expor “de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”, para o referido período quadrienal. A CE, como não poderia deixar de ser, segue os mesmos ditames da CF com relação objetivos do PPA, previstos no art 165 §1º.

Entende-se por diretrizes, os preceitos que inspirarão a captação de receita e o gasto publico, de modo a possibilitar que o Estado alcance os seus objetivos. Ex: eliminar o analfabetismo, etc.

Entende-se por objetivos os resultados a que o Estado quer chegar com o implementação das ações governamentais. Ex: aumentar o grau de escolaridade da população.

Entende-se por metas a quantificação física ou financeira dos objetivos.  
Ex: a construção de 10.000 casas populares.

Como exemplo de despesas de capital, entende-se a construção de quartéis de bombeiros). Como exemplo de despesas correntes continuadas derivadas das despesas de capital, temos inclusão de bombeiros necessários ao funcionamento dos quartéis. Como exemplo de programas de duração continuada, com duração superior a um exercício financeiro ano, temos o PRONAF – Programa Nacional da Agricultura Familiar.

O PPA influencia a elaboração das outras leis orçamentárias, tais como a LDO e a LOA, bem como planos e programas do governo.

#### **2.3.4 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é considerada o elo de ligação entre o PPA e a LOA. Ao ser elaborada, deve se basear no que foi previsto no PPA e posteriormente influenciar na confecção da Lei Orçamentária. É um instrumento de planejamento de curto prazo.

A LDO significou uma grande avanço no sistema orçamentário brasileiro e segundo Giacomoni (2003. p. 204), “representa uma colaboração positiva no esforço de tornar o processo orçamentário mais transparente e, especialmente, contribui para aumentar a participação do Poder Legislativo no disciplinamento das finanças públicas”.

Uma LDO elaborada em consonância com a realidade política, administrativa e econômica, possibilitará que tanto o Poder Executivo e o Poder Legislativo tenham uma visão ampla e realista das condições do ente público, facilitando muito a elaboração da LOA.

Segundo o art 35, II do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CE:

O projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado à Assembléia Legislativa do Estado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

A previsão constitucional da LDO encontra-se no art 165 § 2º da CF ao estabelecer que:

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A CE praticamente transcreveu o ordenamento federal a respeito do assunto ao estabelecer no art. 120, § 3º, da Constituição Estadual, que a LDO:

I - arrolará as metas e a prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;  
 II - orientará a elaboração da lei orçamentária anual;  
 III - disporá sobre as alterações na legislação tributária;  
 IV - estabelecerá a política de aplicação das instituições financeiras oficiais de fomento.

Ao explicar as alterações na legislação tributária, Pascoal (2002, p. 33) coloca que:

Essa atribuição da LDO está relacionada com o fato de que as receitas tributárias são a principal fonte de financiamento dos gastos públicos, daí a necessidade de haver uma previsão adequada tanto em relação aos acréscimos, quanto aos decréscimos (ex.: previsão de novos tributos, diminuições de alíquotas, etc.).

Ao explicar a fixação da política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, Pascoal (2006, p. 37) esclarece que a LDO fixará “políticas prioritárias para o Banco do Brasil, BNDS, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste e demais agências fomentadoras do desenvolvimento”.

Segundo o Art. 169 § 1, II da CF, a LDO deverá autorizar a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração de servidores, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público. Exceção só será permitida às Empresas de Economia Mista e Empresas Públicas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, acrescentou algumas exigências à LDO, conforme está disposto no art 4º da referida lei:

I – Disporá também sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea *b* do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;
- c) [\(VETADO\)](#)
- d) [\(VETADO\)](#)
- e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

II - [\(VETADO\)](#)

III - [\(VETADO\)](#)

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias, Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

- I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;
- II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;
- III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

§ 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.

### 2.3.5 Lei Orçamentária Anual (LOA)

É um instrumento de planejamento de curto prazo. A LOA, conforme já foi colocado anteriormente, deverá ser elaborada em consonância com o que prevê o PPA e a LDO. O Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias definem as políticas, diretrizes e metas de governo para execução durante um determinado período. Para operacionalizar o que foi planejado, é elaborado o Orçamento Anual

que se transforma no orçamento a ser executado e funciona também como o elo de ligação entre o planejamento e a execução física e financeira das ações do Estado.

Sua previsão constitucional encontra-se no art. 165, § 5º, 6º, 7º e 8º da CF. Segundo o § 5º, a LOA 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.

Segundo o § 6º, o “projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia”.

O § 7º coloca que “os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional”.

Finalmente o § 8º determina que “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 abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei”.

Para Pascoal (2006, p. 40):

A razão da desvinculação dessas ações do orçamento fiscal para um sub-orçamento específico da seguridade social é a garantia de que esses recursos não serão desviados para qualquer fim, como aconteceu muitos anos no Brasil, gerando o déficit na Previdência Pública. Visa, pois, a conferir transparência à gestão da seguridade social.

Infra constitucionalmente a LOA tem sua previsão no Caput do art 5º da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000.

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

- I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

a) **(VETADO)**

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

Possui também previsão infraconstitucional nos Art. 2º e 22 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

No caput do artigo 2º, a lei determina que “a Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade”.

Já o art. 22 estabelece que:

Art. 22. A proposta orçamentária que o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo nos prazos estabelecidos nas Constituições e nas Leis Orgânicas dos Municípios, compor-se-á:

I - Mensagem, que conterá: exposição circunstanciada da situação econômico-financeira, documentada com demonstração da dívida fundada e flutuante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis; exposição e justificação da política econômica-financeira do Governo; justificação da receita e despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital;

II - Projeto de Lei de Orçamento;

III - Tabelas explicativas, das quais, além das estimativas de receita e despesa, constarão, em colunas distintas e para fins de comparação:

a) A receita arrecadada nos três últimos exercícios anteriores àquele em que se elaborou a proposta;

b) A receita prevista para o exercício em que se elaborou a proposta;

c) A receita prevista para o exercício a que se refere a proposta;

d) A despesa realizada no exercício imediatamente anterior;

e) A despesa fixada para o exercício em que se elaborou a proposta; e

f) A despesa prevista para o exercício a que se refere a proposta.

IV - Especificação dos programas especiais de trabalho custeados por dotações globais, em termos de metas visadas, decompostas em estimativa do custo das obras a realizar e dos serviços a prestar, acompanhadas de justificação econômica, financeira, social e administrativa.

Parágrafo único. Constará da proposta orçamentária, para cada unidade administrativa, descrição sucinta de suas principais finalidades, com indicação da respectiva legislação.

O projeto de lei orçamentária será encaminhado à Assembléia Legislativa do Estado até três meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa, transformando-se no

orçamento público, conforme art. 35, III do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CE.

## 2.4 ORÇAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO

O Estado Catarinense, através do seu governo é responsável pela elaboração e execução de políticas públicas que têm como objetivo a satisfação das necessidades dos seus cidadãos. Para tanto, ele lança mão de vários instrumentos, entre os quais o planejamento de suas ações ao longo de um período de tempo. Um dos instrumentos utilizados é o orçamento.

O orçamento é, portanto, um dos mais antigos e tradicionais instrumentos de gestão, podendo ser mais comumente conhecido como relativo à coisa pública.

A palavra orçamento, no sentido genérico se compreende como uma estimativa de receita e uma determinação de despesa.

No Direito Administrativo, genericamente, serve para designar um todo, um conjunto formado pela estimação de despesa e a fixação de despesa.

Ato tentar-se definir orçamento público tem-se que acrescentar um ingrediente que até então não estava presente na definição, ou seja, o tempo.

Segundo Silva (2002, p. 575) “é o orçamento considerado como o ato pelo qual são previstas as receitas e autorizadas as despesas do Estado, dentro de um período determinado”. Essa definição compreende os aspectos financeiros e legais do orçamento. No aspecto legal temos a questão da aprovação prévia das receitas e despesas públicas, ou seja, a legalidade se estabelece após a sua aprovação, pelo respectivo parlamento e no aspecto financeiro temos a questão da previsão das receitas indispensáveis à satisfação das despesas pública.

Para cumprir os seus objetivos são avaliados os recursos financeiros com que contará, as fontes de que dispõe, o tipo e volume de despesas. O orçamento público possui um caráter autorizativo para os gestores públicos, pois estabelece limites de despesas em função da receita estimada.

Conforme Da Cruz (2006, p. 72) “é regra no Brasil que o exercício financeiro adotado pela administração pública coincide com o ano civil, ou seja, inicia no dia 1º de janeiro e termina no dia 31 de dezembro”. Tal norma encontra

guarida no art. 34 da Lei nº 4.320/64. O orçamento público, em regra, é elaborado para um ano, ou um período de 12 meses, período em que se realizam simultaneamente a execução financeira e a execução orçamentária.

Porém não devemos confundir exercício financeiro com ciclo orçamentário. O exercício financeiro está contido no ciclo orçamentário e diz respeito ao período de execução do orçamento.

#### **2.4.1 O ciclo orçamentário**

O ciclo orçamentário para as três esferas do poder público é idêntico, tendo em vista que todos têm que seguir o regramento constitucional federal, já abordado neste trabalho. Esse é composto por uma série de fases que se repetem em períodos prefixados.

Segundo Pascoal (2006, p. 33) “o ciclo orçamentário é o período em que se processam as atividades peculiares do processo orçamentário, quais sejam: ELABORAÇÃO→APRECIAÇÃO E VOTAÇÃO→EXECUÇÃO→CONTROLE”.

Sanches (1994, p. 64) também tem esse entendimento, ao colocar que ciclo orçamentário “é um conjunto de quatro grandes fases, cuja materialização se estende por um período de vários anos, quais sejam: a) elaboração e apresentação; b) autorização Legislativa; c) programação e execução; d) avaliação e controle”.

#### **2.4.2 O Ciclo orçamentário na administração pública estadual**

##### **2.4.2.1 Elaboração**

Essa fase compreende as várias etapas por que passa a proposta orçamentária até a sua conclusão, transformando-se em projeto de lei orçamentária. A elaboração da proposta deverá ser realizada em consonância com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias

No caso específico de Santa Catarina, essa fase é realizada na SPG. Durante o período de elaboração da proposta orçamentária, serão os técnicos da

SEF que trabalham na preparação da estimativa das receitas e distribuição das cotas orçamentárias para todos entes que compõem a administração Pública Estadual.

Segundo Pascoal (2006, p. 33):

A elaboração diz respeito aos estudos em que são estabelecidas as metas e a prioridades, as definições dos programas, de obras e das estimativas das receitas, incluindo-se ainda, nessa fase, as discussões com a população e com entidades representativas (orçamento participativo). Vale ressaltar que os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e o Tribunal de Contas do Estado elaboram propostas parciais em relação às suas despesas, as quais deverão ser encaminhadas ao Poder Executivo, a quem compete constitucionalmente o envio da proposta consolidada do orçamento para o Poder Legislativo

#### 2.4.2.2 Apreciação e votação pelo Poder Legislativo

Durante essa fase, a proposta já transformada em projeto de lei, tramita pela Assembléia Legislativa, a fim de ser apreciada pelos Parlamentares.

Uma vez sendo aprovado o projeto de lei e transformado em lei estadual (Lei Orçamentária Anual - LOA), o mesmo é encaminhado ao Governador do Estado para sanção e publicação no Diário Oficial do Estado.

Sobre essa fase complementa Pascoal (2006, p. 33):

Seguindo o curso do processo legislativo, caberá ao Poder Legislativo apreciar os termos da proposta enviada pelo Executivo, podendo, seguindo certos critérios, emendá-la e, em situações extremas, rejeitá-la. Ressalte-se, que, mesmo depois de votado o orçamento e mesmo já se tendo iniciado a sua execução, o processo legislativo poderá novamente ser desencadeado em virtude de projeto de lei destinado a solicitar autorizações para abertura de créditos adicionais.

#### 2.2.2.3 Execução orçamentária

A execução orçamentária caracteriza-se pela execução do orçamento que foi aprovado pelo Poder Legislativo e que se transformou na Lei Orçamentária Anual.

Após a aprovação da LOA e sua implementação, a execução orçamentária será realizada pelos órgãos que compõem a estrutura administrativa do Estado. Sendo assim todas as ações e programas especificados na LOA serão executados em concomitância com o ingresso da receita projetada.

Nessa fase, segundo Pascoal (2006, p. 23):

Encerrado o processo legislativo com a publicação da lei orçamentária, nos termos do disposto na LRF, artigo 8º, o Poder Executivo terá até 30 (trinta) dias para estabelecer através de Decreto, a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. Feito isso, os administradores começarão a executar ou realizar o orçamento, Nessa fase, são efetivados a arrecadação da receita e o processamento da despesa pública.

#### 2.2.2.4 Controle

Essa fase caracteriza-se pelo controle dos atos relativos a execução orçamentária exercido por todos os órgãos e instituições publicas que administrem recursos públicos. O controle desses atos, no Estado de Santa Catarina, é exercido independentemente pelos órgãos de Controle Interno do Estado, que são as seções de auditoria interna dos órgãos e instituições que realizam a execução orçamentária e pelos auditores da Gerência de Auditoria da SEF. Também o são pelos auditores de controle Externo do Estado, que são o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas do Estado.

Sobre esse tema, Pascoal (2006, p. 33) coloca que:

Depois de executada a despesa, caberá aos órgãos de controle, especialmente os órgãos incumbidos do controle externo (Poder Legislativo e Tribunal de Contas), apreciar e julgar se a aplicação dos recursos dos recursos públicos se deu nos termos previstos nas leis orçamentárias e nas demais espécies normativas que vinculam a gestão de recursos públicos

É importante salientar que a atividade de controle do orçamento pode ser exercida a qualquer tempo, ou seja, poderá acontecer durante o transcorrer da execução orçamentária ou após o seu término.

A atividade de controle também possui previsão na CE. O art 59 caput e inciso II estabelece que:

O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração direta e indireta, incluídas as sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público estadual, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

Entende-se por controle externo os atos que tenham por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego do dinheiro público e o cumprimento do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento.

As contas do Administrador Público poderão ser também auditadas pelo órgão de Controle Interno do Estado, no caso a equipe de Auditoria Interna da SEF, ou por auditores de órgãos públicos federais, tais como o INSS e a Receita Federal.

## 2.5 PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

Princípios são definições normativas de valor genérico que possibilitam o entendimento de um ordenamento jurídico. Os princípios que regulam a elaboração, a execução, a avaliação e o controle dos orçamentos públicos estão colocados implicitamente ou explicitamente no ordenamento jurídico nacional.

Segundo Giacomini (2003, p. 70):

Desde seus primórdios, a instituição orçamentária foi cercada de uma série de regras com a finalidade de aumentar a consistência no cumprimento de sua principal finalidade: aumentar o controle parlamentar sobre os Executivos. Essas regras (princípios) receberam grande ênfase na fase em que os orçamentos possuíam forte conotação jurídica e, alguns deles, chegaram aos dias de hoje incorporados à legislação.

Alguns princípios estão previstos no ordenamento jurídico infraconstitucional, como é o caso dos Princípios da Unidade, Universalidade e Anualidade, constantes no Caput do Art. 2º da Lei nº 4.320/64.

Segundo PASCOAL (2006), temos os seguintes princípios orçamentários:

### 2.5.1 Princípio da legalidade

Este princípio está presente em vários artigos da CF, da CE e de ordenamentos infraconstitucionais. Citamos como exemplo de previsão desse princípio, o art. 37 da CF que estabelece que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte [...]. Outro exemplo é o previsto nos incisos I e II do art. 167 da CF, que estabelecem, respectivamente, que são vedados

o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual, bem como a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

### **2.5.2 Princípio da universalidade**

Este princípio estabelece que o orçamento deve concentrar todas as receitas e todas as despesas da administração. Sua previsão está explícita no art 2º da Lei nº 4.320/64 e implícita na redação do art. 165 § 5º da CF. Esta última norma estabelece que 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.

### **2.5.3 Princípio do orçamento bruto**

Esse princípio para alguns autores está implicitamente colocado no Princípio da Universalidade. Como exemplo de norma que ampara este princípio podemos citar o art. 6º da Lei nº 4.320/64 que determina que “todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções”.

### **2.5.4 Princípio da unidade**

Esse princípio está positivado, como já foi constado anteriormente, no art 2º da Lei nº 4.320/64. Segundo esse princípio, a administração pública deve ter apenas um único orçamento, que segundo alguns autores contemplaria as três leis orçamentárias, ou seja, o PPA, a LDO e a LOA e os três sub-orçamentos (orçamento fiscal, orçamento de investimento e orçamento de seguridade social).

### **2.5.5 Princípio da anualidade ou periodicidade**

Esse princípio também está previsto no art 2º da Lei nº 4.320/64. Segundo o Princípio da Anualidade existe a necessidade da elaboração de um orçamento a cada período de 12 meses, que coincide com o ano civil.

#### **2.5.6 Princípio da precedência**

Esse princípio estabelece que o orçamento deverá ser aprovado antes do início do exercício financeiro a que se referi. Sua previsão está no art 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que determina que as leis orçamentárias sejam aprovadas num determinado exercício financeiro iniciarem a vigência no ano seguinte, ou nos quatro anos seguintes, no caso do PPA.

#### **2.5.7 Princípio da exclusividade**

Esse princípio está previsto no art. 165, § 8º que determina que “A lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei”.

#### **2.5.8 Princípio da especificação**

Conhecido também como Princípio da Especialização ou discriminação. Está previsto no art 5º da Lei nº 4.320/64 e estabelece que “a lei de orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto no artigo 20 e seu parágrafo único”.

#### **2.5.9 Princípio da não afetação da receita**

Também conhecido como Princípio da Não Vinculação. Esse princípio prega que o legislador não poderá vincular receitas públicas a determinadas despesas, órgãos ou fundos. Em nosso país este princípio está atrelado somente a questão das receitas dos impostos. Sua previsão está no art. 167, IV da CF, que reza que é vedado:

A vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a 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 disposto no § 4º deste artigo;

Também está previsto no § 4º do mesmo artigo. Segundo este ordenamento: “é permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta”.

#### **2.5.10 Princípio da proibição dos estornos de verbas**

Esse princípio está previsto no art. 167, VI e VIII da CF. Segundo o referido ordenamento jurídico são vedados a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa e a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º.

#### **2.5.11 Princípio do equilíbrio**

Segundo esse princípio o orçamento para ser equilibrado deve ser aprovado com igualdade entre receitas e despesas (aspecto contábil) e com financiamento das despesas públicas com receitas próprias.

Segundo GIACOMONI (2003), tem-se ainda os seguintes princípios:

### **2.5.12 Princípio da clareza**

Segundo esse princípio o orçamento deve ser elaborado numa linguagem fácil e acessível a todas as pessoas que precisem manuseá-lo. Esse princípio é difícil de ser colocado em prática por que via de regra o orçamento é elaborado numa linguagem difícil e técnica, acessível a poucas pessoas.

### **2.5.13 Princípio da publicidade**

Esse princípio prega que o orçamento deve merecer ampla publicidade, o que praticamente já é conseguido através de sua publicação em Diário Oficial.

### **2.5.14 Princípio de exatidão**

Segundo esse princípio a elaboração da proposta orçamentária deve ser realizada de acordo com realidade. O setor público necessita também demonstrar capacidade de intervir nessa realidade de forma positiva através do orçamento.

### **2.5.15 Princípio da programação**

Esse princípio reza que a execução do orçamento deva ser realizada de forma programada, a fim de que possa viabilizar a consecução dos objetivos e metas perseguidos pela administração pública.

## **2.6 RECEITA PÚBLICA**

Segundo Angélico (1995, p. 44), receita pública “em seu sentido mais amplo, é recolhimento de bens aos cofres públicos”.

Para Pascoal (2006, p. 88):

O Estado para fazer face às suas obrigações, necessita de recursos que podem ser obtidos junto à coletividade ou através do endividamento público. O conjunto destes recursos é que nós chamamos de receita pública. É

através dela que o Estado poderá atender às demandas diversas da sociedade, como saúde, educação e segurança.

A receita a que faz menção a Lei Orçamentária é rotulada como receita prevista ou estimada. Esse tipo de receita é o que Administração Pública espera que entre nos cofres públicos. A receita que efetivamente entra nos cofres públicos no final do exercício financeiro, é classificada como realizada ou arrecadada.

### **2.6.1 Classificação da receita pública**

Apresentamos a seguir, a classificação da despesa, segundo PASCOAL (2006), pois verificamos ser a mais completa em relação a outros autores consultados.

Através da publicação da Portaria Interministerial nº 163/2001, todos o entes públicos da federação ficaram obrigados a utilizar a mesma classificação orçamentária para a receita. Essa determinação foi uma forma de padronizar a classificação das receitas e assim promover a consolidação das contas públicas nacionais.

#### 2.6.1.1 Quanto ao sentido

*2.6.1.1.1 Amplo ou lato:* é todo ingresso de recursos nos cofres públicos, sem previsão de contrapartida. Ex: fiança, cauções, receita tributária, etc.

*2.6.1.1.2 Restrito:* é todo ingresso de recursos que se incorporam ao patrimônio público, sem preocupação com a devolução posterior. Ex: decorrente de alienação de bens, etc.

#### 2.6.1.2 Quanto à competência do ente da federação

*2.6.1.2.1 Federal:* são aquelas de uso da Administração Federal.

*2.6.1.2.2 Estadual (Distrital):* são aquelas de uso da Administração Estadual ou Distrital.

2.6.1.2.3 *Municipal*: são aquelas de uso da Administração municipal.

2.6.1.3 Quanto à regularidade

2.6.1.3.1 *Ordinárias*: são aquelas recolhidas dentro de uma periodicidade de tempo.  
Ex: impostos.

2.6.1.3.2 *Extraordinárias*: são aquelas arrecadadas em virtude do acontecimento de situações extraordinárias, como guerras, calamidade pública, etc. Ex: empréstimo compulsório.

2.6.1.4 Quanto à natureza

2.6.1.4.1 *Orçamentária*: são aquelas previstas na lei orçamentária.

2.6.1.4.2 *Extra-orçamentária*: são aquelas provenientes de terceiros que não compõem o orçamento público. Ex: fianças, cauções.

2.6.1.5 Quanto à categoria econômica (classificação conforme Lei nº 4.320/64)

2.6.1.5.1 *Correntes*: são oriundas do pagamento dos tributos, de contribuições, de receitas patrimoniais, de origem agropecuária e industrial, de serviços, de recursos financeiros, recebidas de pessoas de Direito Público ou Privadas, a fim de custear despesas tidas como correntes.

2.6.1.5.2 *De Capital*: são oriundas da realização de recursos financeiros relativos à constituição de dívida, da transformação de bens e direitos em dinheiro, de recursos recebidos de pessoas de Direito Público ou Privado, o Superávit do Orçamento Corrente, a fim de custear Despesas de Capital.

2.6.1.6 Quanto à afetação patrimonial

**2.6.1.6.1 Receitas Efetivas:** são aquelas que servem para aumentar o saldo patrimonial. Ex: todas as receitas decorrentes de transferências de capital.

**2.6.1.6.2 Receitas por Mutações Patrimoniais:** são aquelas que nada somam ao patrimônio público, uma vez que são simples saídas ou entradas compensatórias. Ex: todas as receitas resultantes do recebimento da dívida ativa.

#### **2.6.1.7 Quanto à coercitividade**

**2.6.1.7.1 Originárias (ou de Economia Privada ou de Direito Privado):** São decorrentes da exploração do patrimônio do Estado. Ex: resultante de aluguel, da venda de imóvel público, etc.

**2.6.1.7.2 Derivadas (ou de Economia Pública ou de Direito Público):** são aquelas que o Estado obtém através do exercício do seu Poder de Autoridade sobre os particulares. Ex: multas e tributos.

### **2.6.2 Processamento da receita**

O processamento da receita pública, segundo Angélico (1995, p. 47-50), apresenta 4 (quatro) fases. Outros autores como Pascoal têm o mesmo entendimento:

**2.6.2.1 Estimação:** é aquela fase durante a qual o Estado desenvolve uma série de atividades destinadas a preparar a proposta orçamentária.

**2.6.2.2 Lançamento:** é a fase durante a qual o Estado elabora o rol de contribuintes, individualizando-os e discriminando-os com base na espécie, valor e vencimento do imposto de cada um. Algumas receitas não percorrem esse caminho, tal qual a multa, que já entra na fase da arrecadação.

**2.6.2.3 Arrecadação:** é a fase em que os contribuintes efetuam a quitação das suas obrigações perante o Estado.

2.6.2.4 Recolhimento: é a fase em que os agentes arrecadadores entregam os valores arrecadados ao Tesouro Público.

## 2.7 DESPESA PÚBLICA

Despesa Pública, segundo Pascoal (2006, p. 57) “corresponde aos desembolsos efetuados pelo Estado para fazer face às suas diversas responsabilidades junto a sociedade”. Toda despesa pública é consignada no orçamento.

Para Angélico (1995, p. 62), despesa pública é “todo pagamento efetuado a qualquer título pelos agentes pagadores”.

A mais importante função da lei orçamentária é fixar a despesa nos limites considerados adequados para viabilizar o plano de trabalho proposto e aprovado pelo Poder Legislativo, além de estimar a receita.

Apresenta-se abaixo, a classificação da despesa, segundo Pascoal, pois verificamos ser a mais completa em relação a outros autores consultados.

### 2.7.1 Classificação da despesa pública

A despesa pública, segundo PASCOAL (2006), pode ser classificada genericamente em dois grandes grupos:

#### 2.7.1.1 Quanto ao grupo:

*2.7.1.1.1 Orçamentária:* é a despesa prevista no orçamento ou em créditos adicionais e que obedece todas as regras referentes à execução orçamentária. Ex: despesa empenhada, liquidada a pagar, etc.

*2.7.1.1.2 Extra-orçamentária:* é a despesa não prevista no orçamento ou em créditos adicionais. Ex: depósitos, cauções, etc.

Outras classificações segundo PASCOAL (2006):

### 2.7.1.2 Quanto à competência do ente federal

*2.7.1.2.1 Despesa Federal:* despesas de responsabilidade do Governo Estadual;

*2.7.1.2.2 Despesa Estadual:* despesas de responsabilidade do Governo Estadual.

*2.7.1.2.3 Despesa Municipal:* despesas de responsabilidade do governo Municipal.

### 2.7.1.3 Quanto à regularidade

*2.7.1.3.1 Despesas Ordinárias:* é aquela que ocorre rotineiramente durante a execução orçamentária. Ex: pagamento de combustível para a frota de veículos de determinado órgão.

*2.7.1.3.2 Despesas Extraordinárias:* é aquela que ocorre extraordinariamente durante a execução orçamentária. Ex: despesa decorrente de seca violenta.

### 2.7.1.4 Quanto à categoria econômica (classificação conforme Lei nº 4.320/64):

*2.7.1.4.1 Correntes:* são aquelas que se destinam a manter a máquina governamental funcionando. Esse tipo de despesa não trás acréscimo patrimonial ao Estado. Subdivide-se em: despesas de custeio e transferências correntes.

a) Despesas de Custeio: são aquelas destinadas a manter os serviços públicos em funcionamento. Nesta modalidade existe a expectativa de contraprestação. Ex: despesa com material de consumo, despesa com a folha de pagamento, etc.

b) Transferências Correntes: São aquelas despesas que são realizadas e que não há expectativa de contraprestação direta ou indireta. Ex: pagamento de subvenções sociais ou econômicas, pagamento dos inativos, etc.

*2.7.1.4.2 de Capital:* são aquelas realizadas em investimentos, inversões financeiras e transferências de capital e que trazem acréscimo patrimonial ao Estado.

a) Investimentos: são despesas que tem por objetivo viabilizar o planejamento e a execução de obras, construção de obras, aquisição de imóveis destinados a realização de obras públicas, equipamentos, material permanente, constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro. Ex: construção de escolas, estradas, compra de automóvel, etc.

b) Inversões Financeiras: são despesas que tem por objetivo a aquisição de imóveis ou de bens de capital já em utilização, à aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie já constituídas. Ex: aquisição de imóvel para servir de sede de um órgão, compra de ações de empresas, etc.

c) Transferências de Capital: são despesas que tem por objetivo a realização de investimentos ou inversões financeiras que certas pessoas jurídicas de direito público ou privado devam realizar, independente de contraprestação direta em bens e serviço, constituindo essas transferências auxílios e contribuições, bem como as dotações para amortização da dívida pública. Ex: pagamento do principal da dívida pública.

#### 2.7.1.5 Quanto à natureza da despesa

É a classificação de despesa presente na Portaria Interministerial nº 163, de 04 de maio de 2001, construída pela associação de 4 (quatro) situações de despesa. Esta padronização foi necessária para consolidar as contas nacionais em obediência ao disposto no art. 51 da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000. A classificação das despesas segundo a sua natureza leva em consideração as seguintes situações de despesa:

1<sup>a</sup>→ Categorias Econômicas;

2<sup>a</sup>→ Grupos de Natureza de Despesa;

3<sup>a</sup>→ Modalidades de Aplicação;

4<sup>a</sup>→ Elementos de Despesa.

Em Santa Catarina, o Decreto Estadual nº 2.895, de 21 de janeiro de 2005, com as alterações do Decreto nº 3.970, de 26 de janeiro de 2006, seguiu

basicamente a mesma linha da Portaria Interministerial n° 163, de 04 de maio de 2001, adotando também a classificação da despesa nas 4 (quatro) situações acima.

*2.7.1.5.1 Categorias Econômicas:* divide-se em despesas correntes e de capital, conforme abordado anteriormente.

*2.7.1.5.2 Grupos de Natureza de despesa:* corresponde a concentração de elementos de despesa com iguais características de objeto de gasto.

*2.7.1.5.3 Modalidades de Aplicação:* trata-se de uma informação gerencial. Serve para impossibilitar a contagem repetitiva dos recursos transferidos ou descentralizados entre entes públicos ou entre entes públicos e privados.

*2.7.1.5.4 Elementos de Despesa:* serve para identificar o objeto imediato de cada despesa.

A classificação da despesa quanto a sua natureza se dará com o auxílio do uso de um conjunto de classificações, cada uma associada a um número. O resultado será um número contendo seis dígitos.

Conforme o art 5° da Portaria Interministerial n° 163/01, a estrutura da natureza da despesa a ser observada na execução orçamentária de todas as esferas de Governo será “c.g.mm.ee.dd”, onde:

- a) “c” representa a categoria econômica;
- b) “g” o grupo de natureza da despesa;
- c) “mm” a modalidade de aplicação;
- d) “ee” o elemento de despesa; e
- e) “dd” o desdobramento, facultativo, do elemento de despesa.

Veremos a seguir alguns exemplos de classificação da despesa segundo a sua natureza:

- aposentadorias e reformas: 3.1.90.01.00
- auxílio alimentação: 3.3.90.46.00
- material de consumo: 3.3.90.30.00

2.7.1.6 Quanto ao tipo de classificação

Tem-se aqui duas classificações independentes, ou seja, a funcional e a programática. As duas são exigidas pela Lei nº 4.320/64, devendo ser aplicadas quando da elaboração da lei orçamentária. A adoção da classificação funcional e programática é considerada um divisor de águas na forma de apresentação do orçamento, uma vez que relaciona as dotações a objetivos do governo e estes a programas de governo. Este tipo de apresentação do orçamento possibilita ao governo ter a visão do que ele faz.

Esse tipo de classificação foi estabelecida pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, através da Portaria nº 42/99, que estabelece que a classificação funcional é dividida em funções e sub funções e a programática em programa, projetos, atividades e operações especiais.

*2.7.1.6.1 Funcional:* é formada por um relação de funções e sub funções , devidamente pré-fixadas, que serão o fator agregador dos gastos públicos por área de ação governamental. A portaria prevê 28 funções e 109 sub funções, que deverão ser adotadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, como instrumento de consolidação das contas públicas nacionais.

a) Função: segundo a Portaria nº 42/99, entende-se ser o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. Convém registrar que a função "Encargos Especiais" engloba as despesas em relação às quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra.

b) Sub função: segundo a Portaria nº 42/99, representa uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público. As sub funções poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas, na forma do Anexo da Portaria nº 42/99.

**2.7.1.6.2 Programática:** é a classificação da despesa pública com base nos programas do governo. Essa classificação tem o objetivo de indicar as ações que serão realizadas pelo governo com o intuito de atender as necessidades da população.

Segundo a Portaria nº 42/99, os instrumentos de programação dividem-se em: programas, projetos, atividades e operações especiais.

a) Programa: segundo o art. 2º, “a”, da Portaria nº 42/99, é o instrumento de organização da ação governamental que à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual.

b) Projeto: com base no art. 2º, “b”, da Portaria nº 42/99 é um instrumento de programação que visa alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo.

c) Atividade: é um 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. Isso é o que reza o art. 2º, “c”, da Portaria nº 42/99.

d) Operações Especiais: conforme previsão do art. 2º, “d”, da Portaria nº 42/99, são as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

#### 2.7.1.7 Quanto à afetação patrimonial

**2.7.1.7.1 Efetivas:** são aquelas que implicam no decréscimo do saldo patrimonial (balanço patrimonial). Ex: todas as despesas correntes com exceção de material de consumo para estoque.

2.7.1.7.2 *Por Mutações Patrimoniais*: são aquelas que não diminuem o saldo patrimonial. Ex: despesas correntes com material de consumo para estoque.

2.7.1.8 Quanto à classificação institucional

2.7.1.8.1 *Unidade Orçamentária*: segundo o art 14 da Lei nº 4.320/64, é o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias. A unidade orçamentária, segundo Giacomoni (2003, p. 94) “assumiu a conotação de unidade executora do projeto ou atividade”.

2.7.1.8.2 *Órgão*: é o centro de competência instituído para o desempenho de funções estatais e ao qual estão vinculadas as unidades administrativas.

## 2.8 ESTÁGIOS DA DESPESA

Alguns autores como GIACOMONI (2003), consideram que esse estágio compreende 3 (três) fases, ou seja, o empenhamento, a liquidação e o pagamento, Essa também é a previsão da Lei nº 4.320/64.

Para PASCOAL (2006), as fases são em número de 5 (cinco), a saber, a previsão orçamentária, a realização de procedimento licitatório, o empenho, a liquidação e o pagamento.

Para ANGÉLICO (1995), os estágios da despesa são em número de 6 (seis), ou seja, a programação da despesa, a licitação, o empenho, a liquidação, o suprimento e o pagamento.

A classificação adiante segue a esteira de Angélico.

### 2.8.1 Programação da despesa

Segundo Angélico (1995, p. 66) “a programação de despesa é o primeiro ato da despesa pública”. Imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprova um quadro de cotas mensais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar.

A fixação das cotas visa assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil, a soma de recursos necessários e suficientes a melhor execução do seu programa anual de trabalho e manter, durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

A programação da despesa orçamentária levará em conta os créditos adicionais e as operações extra-orçamentárias.

Essa programação faz-se necessária para que os órgãos possam melhor administrar e planejar os seus gastos além de evitar que todo o orçamento aprovado seja consumido rapidamente, e não ao longo dos doze meses do exercício financeiro.

### **2.8.2 Licitação**

Após estabelecido a programação de despesa, inicia-se a execução orçamentária propriamente dita e a utilização dos recursos orçamentários aprovados e dos recursos financeiros disponíveis. Para uso desses recursos faz-se necessário a adoção de processo licitatório.

Licitação conforme Angélico (1995,p. 66) “é o procedimento administrativo que tem por objetivo, verificar entre vários fornecedores habilitados, quem oferece condições mais vantajosas”.

A licitação é regida pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, conhecida como Lei de Licitações Públicas.

Após a escolha da proposta mais vantajosa à administração, procede-se ao empenhamento ou empenho da referida despesa.

### **2.8.3 Empenho**

Para Pascoal (2006, p. 69) “o empenho de despesa é ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento, pendente ou não de implemento de condição”. O empenho de despesa é ato da autoridade, legalmente autorizada para tal fim, sendo um valor deduzido da dotação

orçamentária, por isto não poderá ser maior que o valor da dotação orçamentária. O ato de empenhar uma despesa consiste em emitir a favor do fornecedor um documento chamado de “nota de empenho” ou “documento de empenho”. Para Giacomoni (2003, p. 267):

A norma veda a realização de despesa sem prévio empenho, ou seja, o empenho deve anteceder a data da aquisição do bem ou da prestação do serviço. Tal disposição faz com que só possam ser realizadas despesas que tenham amparo e enquadramento orçamentário.

Por lei, é vedada a realização de despesas sem o prévio empenho (art 60, caput, da Lei nº 4.320/64), sendo que para cada empenho é emitido um documento denominado Nota de empenho”, indicando o nome do credor, a especificação, a importância da despesa, bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.

São 3 (três) as modalidades de empenho: ordinário, global e por estimativa.

a) ordinário: é aquele empenho cujo valor da despesa é sabido e o pagamento é efetuado de uma única vez.

b) Global: é aquela cuja despesa global já foi empenhada e cujo pagamento é realizado de forma parcelada, conforme o § 3º do art. 60 da Lei nº 4.320/64 Periodicamente se faz um sub empenho, que deduz do valor empenhado globalmente. Para cada sub empenho é emitido um documento denominado “Nota de Sub empenho”, indicando o nome do credor, a especificação, a importância da despesa, bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.

c) Por estimativa: é aquela utilizada quando não se pode prever o valor preciso da despesa, conforme o § 2º art. 60 da Lei nº 4.320/64.

#### **2.8.4 Liquidação**

Conforme o art 63 da Lei nº 4.320/64, liquidação de despesa “consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”. Segundo Pascoal (2006, p. 77), o escopo da liquidação “é de apurar o implemento de condição, ou seja, se o credor cumpriu ou não a sua parte”.

### **2.8.5 Suprimento**

A modalidade em que o Tesouro viabiliza o pagamento para liquidação dos compromissos financeiros previstos para determinado dia ou período. Conforme Angélico (1995, p. 67), compõe-se de uma única fase: entrega dos meios de pagamento aos agentes credores”.

### **2.8.6 Pagamento**

Segundo Giacomini (2003, p. 268), essa fase “é dividida em dois momentos distintos: a emissão da Ordem de pagamento e o pagamento propriamente dito. O pagamento é previsto na despesa, sendo previsto nos artigos 64 e 65 da Lei nº 4.320/64. A emissão da ordem de pagamento é emitida somente após a liquidação, sendo de responsabilidade do ordenador primário, ou autoridade delegada e do ordenador secundário. O pagamento é o depósito do valor devido na conta corrente do fornecedor.

### **3 GESTÃO DESCENTRALIZADA**

#### **3.1 A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO ESTADO**

Como não poderia deixar de ser, dentro do modelo descentralizado de Administração Pública adotado no Brasil, em nosso Estado, a execução orçamentária também é realizada de forma descentralizada.

Como atores principais nesse processo estão a SPG e a SEF.

Depois de aprovada a Lei orçamentária, os créditos orçamentários previstos para uso dos vários órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual são alimentados nas respectivas Unidades Orçamentárias (UO).

A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, no seu art 8º determina que “até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea “c” do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso”.

Posteriormente é aprovada pelo Poder Executivo, a disponibilidade financeira, que nada mais é do que o valor que cada UO está autorizado a utilizar. O objetivo é assegurar à unidade orçamentária, em tempo útil, a soma de recursos necessários e suficientes à melhor execução do seu programa anual do trabalho. A finalidade maior da programação financeira é dar suporte financeiro suficiente para que os órgãos e entidades possam programar-se durante o exercício, a fim de desenvolver os programas de trabalho contemplados na Lei Orçamentária.

A disponibilidade financeira posteriormente é levada ao conhecimento dos órgãos e entidades públicas, a fim de que possam se planejar e assim viabilizar seus projetos através do implemento de ações específicas.

Um dos instrumentos que auxiliam o administrador público na execução orçamentária é o Quadro de Detalhamento de Despesa (QDD). Esse documento, como o nome já sugere, nada mais é do que uma radiografia do detalhamento da despesa prevista para uso por parte da respectiva UO, constando inclusive as fontes de recursos.

Toda UO necessita possuir um Ordenador de Despesa, que é também chamado de Ordenador Primário. O Ordenador Primário geralmente é a autoridade máxima da instituição e o responsável por autorizar a realização da despesa, sendo que o mais comum é que essa função seja delegada por Portaria a outras autoridades de nível hierárquico inferior. Todo o ordenador de despesa responde pelo uso dos recursos públicos perante o órgão de Auditoria Interna do Estado, no caso, a Diretoria de Auditoria da SEF e perante os órgãos de Auditoria Externa, no caso o Poder Legislativo Estadual, o Tribunal de Contas do Estado e os Auditores de Órgãos Federais (ex; INSS, Receita Federal, etc). Essa prática é comum uma vez que os pagamentos efetuados aos fornecedores incluem a retenção na fonte dos Impostos e Contribuições sociais, devidos à União, Estados e Municípios, por ocasião das aquisições de bens e serviços.

Junto com o ordenador primário, teremos a figura do ordenador secundário, que também possui em segundo plano a responsabilidade de autorizar a realização de despesa, respondendo junto com o administrador público perante os órgãos de Auditoria Interna e Externa.

Por força do que prevê a Constituição Federal no art. 37, XXI, a Administração Pública Estadual necessita realizar a execução orçamentária, observando os ditames previstos na Lei de Licitações, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Conforme foi abordado anteriormente no item 2.8, a despesa pública percorre 6 (seis) caminhos distintos até se consumir, denominados “Estágios da Despesa”. São eles: a programação da despesa, a licitação, o empenho, a liquidação, o suprimento e o pagamento.

Pode ocorrer que durante a execução orçamentária ocorram gastos que não foram contemplados no orçamento. Para resolver essa questão e viabilizar a continuidade das ações do governo, por parte dos vários órgãos e entidades que compõem a Administração Pública é solicitado à Secretaria de Planejamento e Gestão a abertura de crédito adicional, conforme prevê o art. 40 da Lei nº 4.320/64. Segundo esse ordenamento, “São créditos adicionais as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.”

O art 41 da referida lei, classifica os créditos adicionais em:

- suplementares, são aqueles destinados a reforço de dotação orçamentária;
- especiais são aqueles destinados a despesas para os quais não haja dotação orçamentária;
- Extraordinários são aqueles destinados a despesas urgentes e imprevistas, como em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo. Os créditos extraordinários serão abertos também por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

Consideram-se recursos, segundo o art. 43, § 1º, I, II, e III da Lei nº 4.320/64, desde que não comprometidos:

- I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;
- II - os provenientes de excesso de arrecadação;
- III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;
- IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

Entende-se por superávit financeiro, segundo o art. 43, § 2º da Lei nº 4.320/64, a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

Entende-se por excesso de arrecadação, segundo o art. 43, § 3º da Lei nº 4.320/64, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.

Os créditos adicionais terão vigência adstrita ao exercício financeiro em que forem abertos, salvo expressa disposição legal em contrário, quanto aos especiais e extraordinários.

O ato que abrir crédito adicional indicará a importância, a espécie do mesmo e a classificação da despesa, até onde for possível.

Em nosso estado, a lei orçamentária autoriza o Poder Executivo a abrir, durante o exercício, créditos suplementares até determinado valor. Também autoriza o Chefe do Poder Executivo designar o Secretário da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, que por sua vez pode delegar mediante Portaria, competência ao Diretor de Orçamento, para movimentar dotações orçamentárias dentro de um mesmo projeto ou de uma mesma atividade, desde que não importe em aumento ou diminuição dos recursos alocados.

Outra fonte de recursos que permite ao Poder Executivo a abertura de créditos suplementares é a Reserva de Contingência. Está prevista no Decreto nº 1763, de 16 de janeiro de 1980: “Sob denominação de Reserva de Contingência, orçamento anual poderá conter dotação global não especificamente destinada a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica, cujos recursos serão utilizados para abertura de créditos adicionais.”

No caso do CBSMC, a solicitação de suplementação de crédito orçamentário é realizada diretamente através do sistema SIGEF, pelo Chefe da 6ª Seção do Estado Maior.

A solicitação é direcionada à SPG, através de modelo informatizado, contendo a justificativa de necessidade, o demonstrativo das dotações orçamentárias a serem suplementadas ou reduzidas, bem como resumo da despesa programada até o fim do ano ou demonstração pormenorizada do superávit financeiro ou do excesso de arrecadação ou comprovação da existência, efetiva ou potencial, de recursos financeiros provenientes de operação de crédito ou de recursos auferidos com destinação específica.

De posse do pedido de suplementação, a Diretoria de Orçamentação da SPG, examinará a solicitação e, se for o caso, elabora o ato de alteração orçamentária e o encaminha para o Gabinete do Governador para assinatura, através de Exposição de Motivos assinada pelo Secretário de Planejamento para finalmente ser publicado no Diário Oficial do Estado. Esta publicação autoriza a SPG a implantar os atos de alteração orçamentária no Sistema Integrado de

Planejamento e Gestão Fiscal do Estado de Santa Catarina – SIGEF, permitindo que as unidades orçamentárias empenhem, liquidem e paguem as despesas ao credor.

Os créditos adicionais podem ser abertos em qualquer época do ano, porém no caso de solicitação de abertura de créditos suplementares e especiais faz-se necessário a existência de recursos financeiros.

Os créditos especiais e extraordinários, conforme o art. 123, § 1º, da Constituição Estadual poderão ter vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites dos seus saldos, poderão vigor até o término do exercício financeiro subsequente.

A execução da despesa pública encerra-se em 31 de dezembro de cada ano, porém após a referida data, no início do ano seguinte, faz-se necessário realizar o pagamento dos restos a pagar, com os recursos orçamentários e financeiros do exercício passado. Quanto às despesas de exercícios anteriores, deverão ser quitadas com recursos orçamentários e financeiros do orçamento novo.

Encerrada a execução orçamentária, a nova preocupação de todo Administrador Público é a prestação de contas aos órgãos de Controle Externo do Estado (Assembléia Legislativa do Estado e Tribunal de contas do Estado) e de Controle Interno do estado (equipe de auditoria interna da SEF).

As contas do Administrador Público poderão ser também auditadas por auditores de órgãos públicos federais, tais como o INSS e a Receita Federal.

### 3.2 A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO FUMCBM - MODELO CENTRALIZADO

No âmbito da Corporação a execução orçamentária do Fundo de Melhoria do Corpo de Bombeiros (FUMCBM) se processa de forma centralizada, ou seja, tanto os recursos orçamentários quanto os recursos financeiros são administrados por um único setor do CBMSC. Este setor é a Divisão de Logística e Finanças (DiLF), ligada à Diretoria Administrativa da Corporação.

O CBMSC possui duas Unidades orçamentárias (UO). A UO 1602, destinada a gerenciar as receitas e despesas relativas à folha de pagamento da instituição e a UO 1685, destinada a gerenciar as receitas e despesas relativas à

execução do Fundo de Melhoria do Corpo de Bombeiros (FUMCBM). Anualmente a SPG alimenta no Sistema Orçamentário Financeiro (SOF) as cotas orçamentárias das duas unidades orçamentárias pertencentes ao CBMSC.

O gestor primário do fundo, conforme a Lei nº 13.240, de 27 de dezembro de 2004, que criou o FUMCBM é o Comandante Geral da Corporação. Através de portaria foi delegado a função de gestor primário ao Chefe da Divisão de Logística e Finanças do CBMSC.

O gestor primário do fundo juntamente com o gestor secundário (que também desempenha a função de tesoureiro) são os responsáveis pela execução orçamentária do FUMCBM e respondem por seus atos perante os órgãos de controle externo e interno da SEF.

Durante a operacionalização da execução orçamentária, as solicitações de alteração no orçamento aprovado, tais como redução ou suplementação orçamentária, são solicitadas à 6ª Seção do Estado Maior, para que junto à SPG seja providenciada a mudança solicitada. Em outras situações, tais como a existência de superávit financeiro ou a captação de recursos por meio de nova fonte, são também motivos para a solicitação de alteração no orçamento.

A execução orçamentária se materializa através das solicitações de empenhamento realizadas por todos os órgãos que fazem parte da estrutura do CBMSC, sendo que as mesmas são endereçadas ao Chefe do Departamento de Logística. De acordo com necessidades de custeio e o saldo orçamentário disponível, cada solicitação de empenhamento é analisada pelo Chefe do Departamento de Logística da DiLF, sendo deferida ou não. Existe também a questão do gerenciamento dos empenhos Globais relativos às contas públicas, gêneros alimentícios, combustível e GLP, e empenhos estimativos, relativos à adiantamento de despesas, que possuem um rito de especial de comprovação de despesa.

Uma vez deferida a solicitação de empenhamento, é impresso o documento de empenho. Duas vias do referido documento são remetidas, pelo correio, para a OBM solicitante. De posse do documento de empenho, a empresa fornecedora fornece o material ou executa o serviço e emite a Nota Fiscal. Após o fornecimento do material e ou a execução do serviço é constado no verso do

documento de despesa, a certificação que o material foi entregue ou o serviço foi prestado.

Finda essa fase, o documento de despesa é remetido à DiLF, onde é auditado e caso esteja tudo de acordo, será remetido para a Seção de Liquidação e Pagamento para confecção da Ordem Bancária e o depósito na conta corrente do fornecedor. No caso dos empenhos globais, nessa fase é realizado o sub-empenho para depois se realizar a liquidação, o pagamento, a confecção da Ordem Bancária, seguindo o mesmo rito anterior. Nesse modelo, os recursos orçamentários também ficam centralizados e só podem ser geridos pelo órgão central específico chamado DiLF. Neste caso temos uma única fonte gestora e uma única fonte pagadora.

### 3.3 DESVANTAGENS DO MODELO CENTRALIZADO

O modelo centralizado apresenta algumas desvantagens, quais sejam:

- as decisões dos gestores que estão em nível de direção não possuem afinidade ou não estão em sintonia com os anseios dos segmentos da ponta;
- pouco ou nenhum contato entre a cúpula e os executores;
- desconhecimento da realidade orçamentária e financeira por parte do restante da Corporação;
- sobrecarga de responsabilidade na pessoa dos gestores do orçamento;
- falta de afinidade e comprometimento por parte dos bombeiros não envolvidos no processo de administração orçamentária quanto ao rumo da Corporação;
- excesso de burocracia, causando demora no atendimento das solicitações.

### 3.4 DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO ADMINISTRATIVA

Sob olhar administrativista, Chiavenato (2000, p. 185) tem o seguinte entendimento sobre o assunto, ao colocar que “com a descentralização, a autoridade de tomar decisões é deslocada para os níveis mais baixos da organização”.

Essa tendência administrativa visa proporcionar o melhor aproveitamento dos recursos humanos, na medida em que a tomada de decisão será realizada o

mais perto possível da atividade fim de uma instituição. O referido autor não aborta a questão da desconcentração. Para ele, só existe a descentralização, quando se trata do fracionamento da tomada de decisões.

Agora sob o olhar jurídico-administrativista registra-se a visão de vários autores. Segundo Meirelles (2005, p. 737), “descentralizar, em sentido comum é afastar do centro”.

Nesse sentido, tanto a figura da descentralização como a da desconcentração, são ferramentas de gestão que afastam do centro para a periferia as atividades de um órgão, empresa, instituição, etc.

Ainda discorrendo sobre o tema, segundo Meirelles (2005, p. 737), é atribuir a outrem poderes da Administração”. Então se pode afirmar que descentralização administrativa é a atribuição a outrem de poderes da administração. Essa definição entende-se ser em sentido específico, pois aqui envolve entes sem hierarquia funcional comum.

Nesse sentido, Figueiredo (2004, p. 85) coloca que:

A desconcentração pode se dar estribada na hierarquia, tal seja, na distribuição interna decisória: a desconcentração por grau. Determinadas matérias ficam afetadas decisoramente a certas autoridades de escalão superior, descendo-se de grau em grau (departamentos, divisões, unidades, etc.).

Ainda segundo Figueiredo (2004. p. 85) “na desconcentração, de seu turno, não há criação de outras pessoas, mas sim atribuição de determinadas competências a serem exercidas no âmbito da mesma pessoa”.

Quanto a descentralização administrativa, sob o enfoque jurídico, Figueiredo coloca que (2004, p. 84,85):

Há descentralização administrativa, quando por lei, determinadas competências administrativas são transferidas a outras pessoas jurídicas, destacadas do centro, que podem ser estruturadas à maneira do Direito Público (autarquias e fundações de Direito Pública), ou estruturadas sob forma do Direito Privado (empresas públicas e sociedades de economia mista), sem embargo de não se submeterem inteiramente a esse regime jurídico”.

Ainda sob a visão jurídica, é consenso geral que os poderes da Administração pertencem ao Estado, porém quando se descentraliza uma atividade,

está se transferindo para o ente que vai realizar a atividade descentralizada, os poderes administrativos pertencentes ao ente descentralizado.

Na figura da descentralização temos um ente diverso do Estado que, uma vez investido dos poderes a ele transferidos pelo ente descentralizado, executa um serviço público ou de utilidade pública. Essa questão fica bem clara, no sentido de que o ente descentralizado age em nome próprio, executando um serviço ou atividade delegada ou outorgada. Na descentralização, reafirma-se, não se verifica a presença da hierarquia funcional entre o ente descentralizador e o ente descentralizado.

No lado oposto da moeda, ainda sob a visão jurídica, temos a figura da desconcentração administrativa. Conforme Meirelles (2005,p. 738), desconcentração administrativa “é a repartição de funções entre os vários órgãos (despersonalizados) de uma mesma administração, sem quebra de hierarquia”. A repartição de funções ocorre entre os níveis de direção e de execução, ou seja, aos níveis de direção compete realizar ações voltadas para ao planejamento e gerenciamento do órgão enquanto que ao nível de execução compete a realização dos atos de execução da atividade propriamente ditos, voltados aos fins do referido órgão.

Por desconcentração Gasparini (2007, p. 311) entende que é “a distribuição interna de competência e de serviço”.

Existe tecnicamente distinção entre descentralização e desconcentração. Segundo Gasparini (2007, p. 313):

A descentralização administrativa não se confunde com desconcentração. Na descentralização têm-se duas pessoas: a entidade central e a descentralizada; a que outorga e a que é outorgada. Na desconcentração só há uma: a central. Na descentralização a atividade transferida ou a sua simples execução está fora da Administração pública, ao passo que atividade desconcentrada está no seu interior. Lá não há hierarquia; aqui há.

(Dias apud Meirelles, 2005, p. 738), coloca que a desconcentração administrativa traduz “a orientação geral da reforma no sentido de prestigiar a ação dos órgãos de periferia, facilitar seu funcionamento e repor a estrutura central de direção superior no plano que lhe cabe, liberando-o da massa de papéis, impeditiva de sua atividade de cúpula”.

Ainda com relação a esse tema Vieira (1971, p. 17), coloca “que o termo desconcentração significa a forma de descentralização na qual o governo central delega autoridade para execução de funções específicas fora da sede”.

Conforme pude-se perceber e com base no entendimento do tema sob o enfoque administrativista e jurídico-administrativo, a descentralização proposta e executada pelo governo do Estado, a partir das leis nº 243/03, 284/05 e mais recentemente a lei nº 381/07, que dispõem sobre a reforma administrativa do Estado de Santa Catarina, seguiram o mesmo espírito do Decreto-lei nº 200/64, que inseriu dentro do que chamou de “descentralização” também a figura “desconcentração”, inaugurando assim a distinção entre a visão administrativa e a visão jurídico-administrativa. Esse entendimento, como vimos no item 2.2 desse trabalho – formas de execução dos serviços públicos - possui também o jurista Celso Antônio Bandeira de Mello.

Neste trabalho monográfico, através do referencial teórico consultado, propõe-se a adoção de um modelo descentralizado de execução orçamentária do FUMCBM, em nível de direção para o nível de execução, conforme o enfoque do Decreto-lei nº 200/64. Tecnicamente o termo mais correto deveria ser desconcentração, porém devido ao sentido genérico ser mais comumente utilizado na linguagem coloquial passaremos a utilizar o vocábulo “descentralização” quando discorrermos sobre o tema, uma vez que está alinhado com a visão administrativista.

Defende-se, portanto a transferência da atribuição de também realizar a execução orçamentária de parcela do orçamento do FUMCBM, às unidades de bombeiro em nível de batalhão.

### 3.5 PROPOSTA DE UMA GESTÃO DESCENTRALIZADA DO FUMCBM

#### 3.5.1 Considerações iniciais

Inicialmente faz-se necessário registrar que esse estudo se destina somente a viabilizar a descentralização do FUMCBM no tocante ao gerenciamento das despesas classificadas quanto à categoria econômica como Despesas

Correntes de Custeio. O gerenciamento das despesas de Capital ficará a cargo da DiLF.

Despesas Correntes de Custeio, segundo a Lei nº 4.320/64, são aquelas que se destinam a manter os serviços públicos em funcionamento. Esse tipo de despesa não traz acréscimo patrimonial ao Estado, porém gera expectativa de contraprestação. São exemplos dessa despesa, a compra de material de consumo, tais como materiais de expediente, ferramentas, materiais de limpeza, etc ou a aquisição de serviços, tais como a contratação de serviços de limpeza, de manutenção, etc. Nesses casos, o Estado, através dos vários órgãos que realizam a execução orçamentária, adquire um material ou serviço e em troca deverá ressarcir o fornecedor pelo material ou serviço prestado.

Após aprovada a LOA e sancionada pelo Governador do Estado, a SPG elabora o Quadro de Detalhamento de Despesa (QDD). Os orçamentos de todos os órgãos da Administração Pública Estadual são inseridos no Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal do Estado de Santa Catarina – SIGEF, por unidade orçamentária (UO).

O SIGEF é um programa corporativo que se destina a gerenciar toda a atividade contábil, financeira e orçamentária do estado compreendendo os registros contábeis, a execução orçamentária e a execução financeira.

Com base no QDD, a SEF elabora a programação financeira por UO, que é estabelecida por decreto do Executivo. A programação financeira nada mais é do que o valor mensal dos desembolsos financeiros que as UO terão direito e que serão liberados no Sistema SIGEF ao longo do ano, a fim de que possam viabilizar a execução orçamentária.

Cada UO quando executa pessoalmente a sua despesa, ou seja, não descentraliza créditos orçamentários, é considerada para fins orçamentários também uma Unidade Gestora.

### **3.5.2 Descentralização interna e externa**

Segundo PIRES (2002), a descentralização pode ser interna ou externa.

Para Pires (2002, p.114), descentralização interna de créditos ou provisão “é a realizada entre Unidades Gestoras de um mesmo Órgão, ou Entidades

Integrantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, respeitada fielmente, a classificação funcional e por programas”.

Ainda segundo Pires (2002, p.114), descentralização externa de créditos ou destaque “é a efetivada entre Unidades Gestoras de Órgãos ou Entidades de estrutura diferente, respeitada, fielmente a classificação funcional e por programas.

### **3.5.3 Proposta**

A descentralização orçamentária se realizaria através de duas formas:

- Aproveitando-se as possibilidades do SIGEF, que se encontra implantado no Estado de Santa Catarina, faria-se a alocação de recursos orçamentários da atual UO 1685 – FUMCBM, para as UG. As UG, a princípio seriam os batalhões BM, mas poderiam ser também as companhias, pelotões e grupos de bombeiro militar. A alocação de recursos orçamentários de uma UO para uma UG é realizada através de comando específico no sistema SIGEF. Essa funcionalidade atualmente não se encontra habilitada no SIGEF, porém segundo informações do Gerente do SIGEF, existe a previsão de seu uso futuro.
- Faria-se a previsão no PPA e na LOA da criação de novas UO, que seriam cada batalhão de bombeiro militar.

Propõe-se, a descentralização de recursos orçamentários do FUMCBM, através da criação de unidades orçamentárias (UO), derivadas da unidade orçamentária representada pelo FUMCBM (UO 1685). Para as novas UO seriam descentralizados recursos orçamentários, que corresponderiam, a programas, ações e sub ações específicas de custeio, ou seja, não seriam descentralizados todos os recursos orçamentários de todas os programas, ações e sub ações do orçamento da Corporação. Alguns programas, ações e sub ações continuariam centralizados na DiLF, um vez que por uma questão estratégica é interessante que permaneçam centralizadas. Outros poderiam tranquilamente ser descentralizadas. Mesmo descentralizando programas, ações e sub ações, faz-se necessário que a DiLF possua orçamento também nessas atividades, a fim de para viabilizar, por exemplo, o conserto das viaturas das Diretorias, do Comando Geral, o empenhamento de adiantamento de diárias militares para o efetivo do Comando Geral, etc.

No PPA se fará a previsão dos programas, ações e sub ações que cada UO (batalhões de bombeiro) terá com os seus respectivos valores orçamentários.

Na LOA se fará o detalhamento por item orçamentário até o nível de elemento de despesa por fonte de recursos dos valores previstos no PPA, estimando a receita e fixando a despesa de cada UO com previsão somente de centros de custo em nível de Unidade Orçamentária (UO). Assim sendo, a LOA faz a previsão de recursos orçamentários somente para as várias unidades orçamentárias que compõem a estrutura de governo e que estão atreladas aos vários órgãos que compõem a estrutura administrativa do Estado.

Como exemplo de programas, ações e sub ações que poderiam ser descentralizados tem-se: (utilizou-se como referência o orçamento da Corporação inserido no SIGEF para o exercício orçamentário de 2009).

- a) sub ação n° 4376 – Administração da Frota BM;
- b) sub ação n° 4382 – Operação Veraneio Segura (somente para os batalhões que participam das Operações veraneio);
- c) sub ação n° 4387 – Manutenção e Serviços Administrativo Gerais;
- d) sub ação n° 8524 – Gêneros Alimentícios BM;
- e) sub ação n° 9582 – Manutenção e Administração de Instalações Físicas BM.

As outras sub ações constantes no orçamento, cuja base de consulta é o orçamento da Corporação para o ano de 2009 que ficariam centralizadas e seriam movimentadas exclusivamente pela DiLF seriam:

- a) sub ação n° 4390 – Aperfeiçoamento dos Profissionais da Segurança Pública BM;
- b) sub ação n° 4403 – Assistência de Saúde aos Bombeiros Militares;
- c) sub ação n° 4417 – Aquisição de Hardware e Equipamentos de Infra-estrutura de TIC BM;
- d) sub ação n° 4390 - Aquisição de Software e Desenvolvimento de Sistemas de TI;
- e) sub ação n° 4421 – Manutenção de Sistemas Corporativos, Serviços e Comunicação BM;
- f) sub ação n° 7130 – Administração de Recursos Humanos;
- g) sub ação n° 8405 – Construção do Centro Administrativo do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina;
- h) sub ação n° 8406 – Construção, Reforma e Ampliação de Instalações Físicas BM;

i) sub ação n° 8414 – Aquisição de Equipamentos, Veículos e Materiais Permanentes BM;

j) sub ação n° 9320 – Aquisição e Confecção de Fardamento, Uniformes e Acessórios BM;

A descentralização daria aos batalhões operacionais a possibilidade de administrar individualmente os recursos descentralizados, contendo autonomia orçamentária e financeira, para atender às necessidades das OBM sob sua jurisdição.

Atualmente a articulação operacional do CBMSC no território catarinense está dividida em 9 batalhões, sendo sede dos mesmos os municípios Florianópolis, Curitiba, Blumenau, Criciúma, Lages, Chapecó, Itajaí, Tubarão e Canoinhas.

As UO ou UG criadas funcionariam como uma filial da unidade orçamentária principal (UO), tendo que possuir inclusive CNPJ próprio, derivado do CNPJ do FUMCBM (CNPJ de filial).

Haveria a necessidade de se montar na sede de cada batalhão de bombeiro uma estrutura de recursos humanos semelhante a que a DiLF possui atualmente, porém em número menor. Esse efetivo seria responsável por administrar o orçamento descentralizado.

O órgão responsável pela operacionalização seria, salvo melhor juízo, a 6° Seção do Estado Maior (BM-6).

Atualmente o planejamento orçamentário é elaborado de forma centralizada pela BM-6, com base nas necessidades de todos os segmentos da Corporação e sob orientação da DiLF.

No caso específico da criação das UG, o Chefe da BM-6 teria o poder de descentralizar os recursos orçamentários carregados na UO 1685, utilizando para tanto a funcionalidade "nota de crédito" no SIGEF.

No caso específico da alteração do PPA e LOA, a criação das UG, seria ato do Chefe da BM-6 também junto ao SIGEF.

Haveria a necessidade de que anualmente se realizasse reunião de Comandantes com o intuito de deliberar sobre a fatia do orçamento da Corporação que cabe a cada OBM, com base nas sub ações que serão descentralizadas. Tais fatias do orçamento constariam na revisão anual do PPA e na LOA.

A princípio cada UG ou UO criada teria uma Equipe de Licitação ou Comissão de Licitação, que seria responsável por realizar as Licitações. Infelizmente devido a escassez de recursos humanos experimentada pela Corporação em nossos dias, essa tarefa seria uma fardo a mais que o efetivo administrativo dos batalhões, irá carregar. A hipótese natural seria do efetivo ligado à 4° Seção de cada batalhão. Essas equipes responsáveis pelo gerenciamento do orçamento descentralizado poderiam contar com o apoio técnico do efetivo da DiLF, que poderia se deslocar pelas áreas dos vários batalhões da Corporação fazendo as licitações necessárias e outras providências administrativas. Essa seria uma alternativa que deveria ser bem articulada para não interferir ou interferir o mínimo possível na rotina administrativa da DiLF.

Genericamente, as UG e UO de posse do orçamento a elas consignado teriam autonomia para firmar contratos para a aquisição de bens e serviços, no sentido de cumprir suas metas e emitir empenhos a partir da contratação desses bens e serviços, formalizando os compromissos financeiros assumidos com fornecedores e prestadores de serviço.

Uma vez efetuada a entrega do bem adquirido, ou efetivada a prestação dos serviços contratados, os responsáveis pelo Setor Financeiro das UG e UO de posse dos documentos comprobatórios, procederão a liquidação da despesa, através do sistema SIGEF e após, o pagamento, encerrando-se assim a execução orçamentária e financeira com a utilização dos recursos financeiros para o pagamento dos fornecedores e prestadores de serviço que ficariam porém centralizados na conta única do FUMCBM.

Para que a transferência orçamentária efetivamente aconteça faz-se necessário a realização de levantamento prévio do consumo de cada batalhão nos vários itens específicos de custeio, por um período de pelo menos um ano. Esse levantamento daria subsídios para se chegar aos valores orçamentários que seriam necessários pelas UG e UO, para uso durante o transcorrer do ano e que seriam descentralizados no sistema SIGEF no início de cada ano.

A execução patrimonial ocorria juntamente com a execução orçamentária e financeira, através da alienação, doação, incorporação ou aquisição de bens

móveis e imóveis, assim como o trânsito dos itens patrimoniais também contemplados na contabilidade Geral.

Os créditos a serem descentralizados seriam somente em nível de elemento de despesa. A BM-6, para descentralizar o orçamento para as UG, teria que possuir o conhecimento do valor orçamentário total utilizado no ano anterior pelos batalhões no custeio dos itens descentralizados.

Face a apresentação dessa nova figura orçamentário-administrativa, (UG) necessário se faz que registre-se algumas definições básicas de modo a proporcionar um melhor entendimento dos desdobramentos do tema para que possa-se seguir adiante no trabalho. Necessita-se definir então o que se caracteriza por Unidade Administrativa, Unidade Orçamentária e Unidade Gestora

#### **3.5.4 Definições**

**Unidade Orçamentária** - segundo o art 14 da Lei nº 4.320/64, é “o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias”.

Toda unidade orçamentária possui dotação orçamentária que seria o recurso previsto no Orçamento Geral do Estado, constituindo-se, inicialmente, nos créditos orçamentários atribuídos aos diferentes órgãos e, posteriormente, no numerário correspondente àqueles créditos.

**Unidade Administrativa** - segundo consta no glossário do site do Ministério da Fazenda seria o “segmento da administração direta ao qual a lei orçamentária anual não consigna recursos e que depende de destaques ou provisões para executar seus programas de trabalho”. Seria, por exemplo, a organização Corpo de Bombeiros Militar, estruturada para exercer administração própria, possuindo competência para realizar atos de gestão de bens do Estado e de terceiros, dependendo entretanto de provisão de créditos para a execução de Projetos e/ou Atividades, ou parcelas dos mesmos, a seu cargo.

O entendimento de Unidade Administrativa se confunde com o de órgão perante a estrutura da Administração pública Estadual, ou seja, todo órgão é uma

Unidade Administrativa. Sua competência variará com o grau de autonomia que lhe for concedido.

**Unidade Gestora** - como unidade gestora teríamos o conceito constante na apostila do Curso de Formação para Analistas de Finanças e Controle do Tesouro Nacional. Segundo tal apostila, **unidade gestora** seria a “unidade investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros próprios ou sob descentralização”.

Representa aquela unidade a que o orçamento não atribui recursos orçamentários, mas que é contemplada com a distribuição dos créditos da UO a qual está vinculada para a realização dos programas de trabalho

Entende-se que o parágrafo único do art. nº 14 da Lei nº 4.320/64, já amparou a criação das UG. Segundo esse ordenamento jurídico “em casos excepcionais, serão consignadas dotações a unidades administrativas subordinadas ao mesmo órgão”. As unidades administrativas mencionadas nesse ordenamento nada mais são do que as tão faladas UG, que receberão dotações orçamentárias.

### **3.5.5 Desembolso financeiro**

O desembolso financeiro ficaria sendo centralizado e gerenciado pela SEF, através do sistema da conta única, como ocorre atualmente. A centralização dos desembolsos financeiros seria importante para manter centralizada a realização das despesas e o acompanhamento global dos desembolsos.

O sistema de conta única oferece elementos de acompanhamento, controle e avaliação do desembolso. A descentralização, ao contrário, dificulta a fiscalização do processo e, conseqüentemente, tende a comprometer o acompanhamento, o controle e a avaliação.

O processo de gestão descentralizada do FUMCBM representaria uma mudança na forma de administrar a Corporação, uma vez que possibilitaria aos Comandantes de batalhão a possibilidade de gestão de parcela do orçamento relativo ao município sede da unidade gestora bem como dos municípios sob jurisdição do batalhão, imprimindo uma gestão do orçamento rápida, eficaz e voltada às necessidades regionais.

### **3.5.6 Responsabilidade pela execução orçamentária**

Administrativamente, a descentralização do FUMCBM em Unidades Gestoras traria a diluição da responsabilidade entre os ordenadores primários (Comandante Geral e Comandantes de Batalhões) e os ordenadores secundários que poderiam ser os Chefes da 4º Seção - B-4). A responsabilidade se materializaria pela solidariedade na gestão do FUMCBM perante os órgãos de controle interno e externo do Estado. No caso da criação das UG, o Comandante Geral, delegaria poderes de gestor primário aos Comandantes de Batalhões, que receberiam esse poder através de portaria do Comando Geral da Corporação. No caso da criação das UO, os Comandantes de batalhão já seriam automaticamente gestores primários das suas respectivas UO.

Os ordenadores primário e secundário seriam os responsáveis, entre outras funções, por assinar os documentos de empenho e ordens bancárias, contratos, etc, originadas durante a execução orçamentária. Para que a 4º seção de cada batalhão possa realizar mais essa tarefa, talvez tenha que se dar uma incrementada no número de bombeiros que trabalham na atividade meio nessa função, porém é algo que deverá ser analisado em especial por cada Comandante de Batalhão.

Espera-se algumas mudanças positivas sobre o público interno diretamente envolvido no processo de gerenciamento do orçamento descentralizado, causada pelo comprometimento na solução dos problemas diários de custeio da Corporação, já que teriam acesso direto a recursos orçamentários e também financeiros, a fim de fazer frente a suas necessidades diárias de custeio da região de jurisdição do batalhão.

A especialização do público interno, mais precisamente do efetivo dos batalhões que iriam trabalhar com a execução orçamentária descentralizada, seria um dos itens mais importantes a serem perseguidos pelo Comando Geral, sendo que vislumbra-se a necessidade desse público ser capacitado num primeiro momento pelos membros da DiLF que já trabalham nessas funções.

Num segundo momento, o ideal é que esse efetivo realizasse cursos de capacitação específicos, promovidos por empresas especializadas na área de gestão pública.

### **3.5.7 Controle contábil**

Existem duas possibilidades para o controle da gestão orçamentária realizado pelas unidades gestoras. Uma com controle contábil centralizado e outro com controle contábil descentralizado.

No caso do controle contábil centralizado, este poderia permanecer na DiLF, sendo realizado por um contador único, como é o modelo hoje em utilização na Corporação. O contador central apenas convalidaria a contabilidade das UG e UO, conforme prevê o § 4º do art 78 do Decreto-Lei nº 200/64.

No caso do controle contábil descentralizado, cada UG e UO teria um profissional de contabilidade para realizar o controle contábil da execução orçamentária. Com base nesse modelo, os batalhões teriam que se estruturar e realizar o controle contábil na sede dos batalhões por um contador específico, conforme prevê o art 1º do mesmo decreto, o que poderia ser resolvido com a abertura de concurso público para ingresso de contadores nos quadros civis do CBMSC, com a colocação à disposição da Corporação, de contadores já pertencentes aos quadros do Estado, que estejam lotados em outros órgãos e que tenham disponibilidade para trabalhar no CBMSC ou com o simples empréstimo dos seus serviços algumas horas por semana.

A adoção de um ou outro modelo seria objeto de decisão administrativa, baseada no volume de créditos orçamentários que as UG irão movimentar, observando-se a oportunidade e conveniência desse ato para a Corporação.

## **3.6 VANTAGENS DA DESCENTRALIZAÇÃO**

Conforme restou claro no item 3.4, a abordagem acima sobre o sentido de desconcentração e descentralização, é pacífico que essas duas figuras, decorrem de uma única figura central que é a descentralização no sentido genérico.

Como vantagens desse processo, colocamos, segundo Chiavenato (2000, p. 188), as seguintes:

- a) Os gerentes ficam mais próximos do ponto onde se devem tomar as decisões. A descentralização corta os atrasos nas decisões causadas pelas consultas à matriz ou aos supervisores distantes. As pessoas que vivem o problema são as mais indicadas para resolvê-los no local, economizando tempo e dinheiro;
- b) Aumenta a eficiência e motivação, aproveitando melhor o tempo e aptidão dos funcionários, evitando que fujam à responsabilidade, por ser mais fácil recorrer à matriz ou ao chefe;
- c) melhora a qualidade das decisões à medida que seu volume e complexidade se reduzem, aliviando os chefes principais do excesso de trabalho decisório. Os altos funcionários podem concentrar-se nas decisões de maior importância, deixando as menores decisões para os níveis mais baixos;
- d) Reduz a quantidade de papelório do pessoal dos escritórios centrais e os gastos respectivos. Além disso, ganha-se tempo: toma-se na hora uma decisão que levaria vários dias para ser comunicada;
- e) Os gastos de coordenação podem ser reduzidos devido à maior autonomia para tomar decisões. Isto requer o estabelecimento de uma estrutura organizacional bem definida, além de políticas da companhia definindo até que ponto as unidades subsidiárias podem tomar sua decisões;
- f) Permite a formação de executivos locais ou regionais mais motivados e mais conscientes dos seus resultados operacionais. A estrutura descentralizada produz gerentes gerais em vez de simples especialista.

## 4 CONCLUSÃO

Acredita-se que a proposta apresentada neste trabalho monográfico é perfeitamente viável de ser implementada.

Como toda mudança, desperta certo receio e por esse motivo vai necessitar do público interno diretamente envolvido no processo, a demonstração inequívoca de certa dose comprometimento com a instituição, de perseverança e de disciplina.

A descentralização orçamentária do FUMCBM é uma ferramenta que acredita-se trará grandes benefícios ao CBMSC, principalmente aos batalhões de bombeiro militar, pois a partir de sua implementação passarão a ter acesso direto a uma parcela do orçamento da Corporação, que não tinham até então. Com essa medida, acredita-se se ganhará agilidade na resolução de problemas ligados ao custeio das OBM, desonerando ainda que timidamente os FUNREBOMs dessa tarefa, cujos reflexos impactarão na qualidade do serviço oferecido à população, pois haverá mais recursos para serem gastos.

Nesse primeiro momento, propõe-se a descentralização parcial do FUMCBM, que abrangeu somente algumas ações e sub ações ligadas ao custeio. Esses itens estão ligados a maioria dos problemas administrativos diários experimentados pelos administradores de nossa Corporação.

A idéia é que a descentralização de recursos orçamentários comece aos poucos, aumentando-se ano a ano, os projetos e atividades descentralizados. No futuro, pode-se pensar na descentralização de todos os recursos orçamentários utilizados no custeio e até em ações de investimento previstos no orçamento anual da Corporação.

Atualmente o FUMCBM não atende a todo o custeio da Corporação. Existe uma demanda não atendida pelo FUMCBM que é financiada pelos fundos municipais. Trabalhar para que 100% das necessidades de custeio e investimento da Corporação sejam atendidas é o grande paradigma que precisa ser pensado e buscado pelas futuras gerações de oficiais bombeiros.

Conjuntamente com a descentralização, existe a necessidade urgente de se pensar sobre a identificação de novas fontes de recursos para a Corporação.

Tem-se que aumentar os recursos financeiros disponíveis, para que se possa aumentar os recursos orçamentários descentralizados às unidades de bombeiro do Estado. Já existe na Corporação trabalho monográfico que elenca várias fontes de recursos possíveis de serem disponibilizados. O conhecimento produzido no referido trabalho necessita ser aproveitado.

Após essas considerações, fica a certeza que se a semente da descentralização do orçamento for plantada, dará bons frutos à Corporação. Se não for adotada de imediato, tem-se a esperança que seja a curto e médio prazo. Tudo é questão de amadurecer essa idéia e querer executá-la. Eis um grande paradigma a ser quebrado.

Ao final deste trabalho científico, uma vez confirmado o constante na formulação do problema e alcançados os objetivos propostos tem-se a certeza de que a hipótese formulada foi confirmada, uma vez que é tecnicamente viável, ou seja, plenamente exeqüível, a descentralização orçamentária do FUMCBM.

Por conseguinte, a partir de agora, coloca-se a implementação da presente proposta nas mãos da cúpula da Corporação.

## REFERÊNCIAS

ANGÉLICO, João. **Contabilidade Pública**. 8ª de. São Paulo: Atlas, 1995.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo, SP: Editora Atlas, 2007.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. **Dispõe sobre a** organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 24 set 2008.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 1763, de 16 de janeiro de 1980**. Altera a redação do art. 91 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, modificado pelo art 1º do Decreto-Lei nº 900, de 29 de setembro de 1969. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma=370547&seqTexto=1&PalavrasDestaque=>. Acesso em: 13 out 2008.

\_\_\_\_\_. **Lei 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: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/lcp101.htm). Acesso em: 14 set 2008.

\_\_\_\_\_. **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 Distrito Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm). Acesso em: 14 set 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Glossário**. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br>. Acesso em: 12 out 2008.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999**. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1o do art. 2o e § 2o do art. 8o, ambos da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/sistema\\_orcamentario/classificacoes\\_orcamentarias.htm](http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/sistema_orcamentario/classificacoes_orcamentarias.htm). Acesso em: 21 set 2008.

\_\_\_\_\_. **Portaria Interministerial nº 163, de 04 de maio de 2001.** Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portarias325e519.PDF>. Acesso em : 21 set 2008.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração.** 6º ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

DA CRUZ, Flávio. **Comentários à lei nº 4.320.** 4ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo.** 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

FILHO, Marçal Justen. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** 10ª ed. São Paulo: Editora Dialética, 2004.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo.** 12ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público.** 12ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

JUNIOR, José Cretella, **Curso de Direito Administrativo.** 17ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2000.

JUNIOR, J. Teixeira M; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 Comentada.** 28ª ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1997.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 31ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 21ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2006.

MERIZI, Altair Agnêlio, **Análise da importância da descentralização do orçamento da Polícia Militar de Santa Catarina:** 2006. 53 f. Monografia

(especialização em Segurança Pública)-(Universidade do Sul de Santa Catarina), Florianópolis, 2006.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito Financeiro e Controle Externo: teoria, jurisprudência e 370 questões (atualizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal)**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2006.

PEREIRA, Jose Matias. **Finanças Públicas: a política orçamentária nos países**. São Paulo: Editora Atlas, 1999.

PERES, Lázaro Borges; OLIVEIRA, Elmon Porfírio de; GOMES, Manoel Barbosa. **Contabilidade Pública: ensaios de Contabilidade Orçamentária**. Florianópolis: CRC/SC, 1997.

PIRES, João Batista Fortes de Souza. **Contabilidade Pública – Orçamento Público Lei de Responsabilidade Fiscal Teoria e Prática**. Brasília: Franco e Fortes, 2002.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. O Ciclo Orçamentário: uma reavaliação a Luz da Constituição de 1988. **Revista ABOP**, Brasília n. 37, p 63-87, nov 1994.

SANTA CATARINA, Constituição (1989). **Constituição do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis, SC: IOESC, 2007.

SANTA CATARINA. **Lei nº 7.541, de 30 de dezembro de 1988**. Dispõe sobre as taxas estaduais e da outras providências. Disponível em: <[http://200.192.66.20/alesc/docs/1993/9383\\_1993\\_lei.doc](http://200.192.66.20/alesc/docs/1993/9383_1993_lei.doc)>. Acesso em: 24 ago 2008.

\_\_\_\_\_. **Decreto Estadual nº 2.895, de 21 de janeiro de 2005**. Aprova a Classificação da Despesa para o Estado de Santa Catarina. Disponível em em:<http://server03.pge.sc.gov.br/legislacaoestadual/2005/002895-005-0-2005-001.htm>. Acesso em: 24 out 2008.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.931, de 13 de fevereiro de 2004**. Institui o procedimento da descentralização de créditos orçamentários e adota outras providências. Disponível em:<<http://200.192.66.20/ALESC/PesquisaDocumentos.asp>>. Acesso em: 27 set 2008.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.240, de 27 de dezembro de 2004.** Cria o Fundo de Melhoria do Corpo de Bombeiros – FUMCBM – e estabelece outras providências. Disponível em: <[http://200.192.66.20/alesc/docs/1993/9383\\_1993\\_lei.doc](http://200.192.66.20/alesc/docs/1993/9383_1993_lei.doc)>. Acesso em: 24 ago 2008.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.248, de 29 de dezembro de 2004.** Altera a Lei nº 7.541, de 1988, que dispõe sobre as taxas estaduais e da outras providências. Disponível em: <[http://200.192.66.20/alesc/docs/1993/9383\\_1993\\_lei.doc](http://200.192.66.20/alesc/docs/1993/9383_1993_lei.doc)>. Acesso em: 24 ago 2008.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar nº 381, de 07 de maio de 2007.** Dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual. Disponível em: <<http://www.pge.sc.gov/index.php?option=com.wrapper&lterned=165>>. Acesso em: 31 ago 2008.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **O SIAFI.** Brasília, 2008. Apostila do Curso de Formação Para Analistas de Finanças e Controle.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico.** 19ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2002.

VIEIRA, Paulo Reis. **Em busca de uma teoria de descentralização.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.